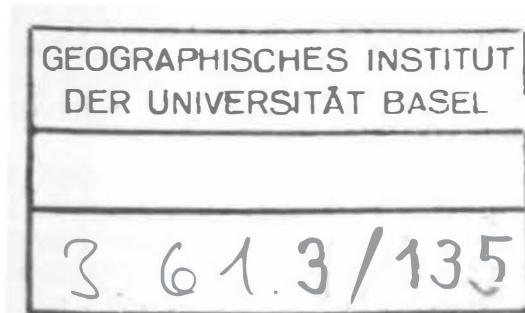


Rita Schneider-Sliwa

Kernstadtverfall und Modelle der Erneuerung in den USA

*Privatism, Public-Private Partnerships,
Revitalisierungspolitik und
sozialräumliche Prozesse in Atlanta,
Boston und Washington D. C.*



11 4 90' 447

Dietrich Reimer Verlag

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schneider-Sliwa, Rita:

Kernstadtverfall und Modelle der Erneuerung in den USA
privatism, public private partnerships, Revitalisierungspolitik
und sozialräumliche Prozesse in Atlanta, Boston und
Washington D. C. / Rita Schneider-Sliwa. – Berlin : Reimer,
1996

ISBN 3-496- 02584-0

© 1996 by Dietrich Reimer Verlag
Dr. Friedrich Kaufmann
Unter den Eichen 57
12203 Berlin

Alle Rechte vorbehalten
Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier
Printed in Germany

ISBN 3-496-02584-0

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	8
Danksagung	13
Verzeichnis der Abbildungen	15
Verzeichnis der Tabellen	18
Teil I Politisch-kulturelle Traditionen und amerikanische Großstadtprobleme	19
Kapitel I <i>Privatism</i> und das Paradoxon amerikanischer Kernstädte: Verfall trotz Erneuerung - Verfall wegen Erneuerung?	20
1.1. Einführung und konzeptioneller Hintergrund	20
1.1.1. Kernstadtverfall - Erklärungsansätze	20
1.1.2. Grenzen gängiger Erklärungsansätze	25
1.2. Zentrale Thematik der Arbeit	26
1.2.1. <i>Privatism</i> - ein Erklärungsansatz für Kernstadtverfall	26
1.2.2. <i>Privatism</i> als endogener Lösungsansatz gegen den Verfall	29
1.2.3. Die Bedeutung staatlich-behördlichen Handelns in der Kernstadtrevitalisierung	31
1.3. Hauptthesen der Arbeit	33
1.3.1. <i>Privatism</i> - Determinante des Kernstadtverfalls, sozialräumlicher Polarisierung und endogenes Potential zum Abbau von Disparitäten	33
1.3.2. Planungsinfrastruktur, staatlich-behördliches Handeln - Determinanten sozialräumlicher Entwicklungen	35
1.4. Zielsetzung und methodisches Vorgehen	36
1.4.1. Die Makroebene der Bundespolitik und die Mikroebene kommunaler Revitalisierungspolitik	36
1.4.2. Revitalisierung - Maßnahmen gegen Slums und Verfall	36
1.4.3. Untersuchungsmethode und Besonderheit des Ansatzes	37
1.5. Relevanz der Arbeit	40
1.5.1. Planungspolitische Relevanz	40
1.5.2. Wissenschaftliche Einordnung	43
1.5.3. Besonderheiten des eigenen konzeptionellen Ansatzes	45
1.6. Die Stadtbeispiele	46
1.6.1. Auswahlkriterien	46
1.6.2. Die Städte	47
1.6.3. Atlanta, Boston und Washington D. C. als Erneuerungsmodelle	47
Kapitel II Kernstadtverfall und das sozialräumliche Ungleichheitsgefälle in amerikanischen Großstädten	51
2.1. Fronten zwischen der Wohlstands- und Wohlfahrtsgesellschaft	51
2.1.1. Die Polarisierung der Großstädte	51
2.1.2. Das Ungleichheitsgefälle innerhalb der Kernstädte	53

	Seite
2.2. Die »Central City - Suburb Disparität«	55
2.2.1. »Suburbia«, der Lebensraum der Wohlstandsgesellschaft	55
2.2.2. Sozialräumliche Merkmale »Suburbias«	57
2.2.3. Die Kernstadt als Lebensraum der »Wohlfahrtsgesellschaft«	59
2.2.4. Sozialräumliche Merkmale innerstädtischer Problemgebiete	60
2.3. Langzeitperspektiven für die Kernstädte	63
2.3.1. Auswirkungen längerfristiger gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen	63
2.3.2. Funktionaler Niedergang der Kernstädte	64
2.3.3. Problembewußtsein der Planungsstellen	66
2.3.4. »Dritte-Weltisierung« der Kernstädte	67
2.3.5. Die Rolle der Bundespolitik	68
2.3.6. Sozialräumliche Polarisierung - Gesellschaftliches Problem	70
2.3.7. Zusammenfassende Betrachtung	73
Teil II Die Makroebene: Die Großstadtpolitik des Bundes und die Großstadtproblematik	75
Kapitel III Zur Großstadtpolitik des Bundes und Permanenz eines amerikanischen Dilemmas	76
3.1. Konzeptionelle Grundlagen der Bundespolitik	76
3.1.1. Vorläufermodelle der Stadterneuerung	76
3.1.2. Die begrenzte Rolle der Bundesregierung bei der Kernstadterneuerung	79
3.2. Die Bundespolitik und die Entstehung einer neuen Kernstadtproblematik	80
3.2.1. Wohnungsbauförderung und sozialräumliche Auswirkungen	80
3.2.2. Wirtschaftliche und soziale Ziele	83
3.2.3. Auswirkungen auf die Städte - Der <i>Federal Bulldozer</i>	84
3.2.4. Behutsame Sanierung durch die Marktkräfte - »Gentrifizierung«	88
3.3. <i>New Federalism</i> - die Wende in der Großstadtpolitik des Bundes	90
3.3.1. Der »Wirtschaftsbulldozer« in den Städten	90
3.3.2. Zusammenfassung	94
Kapitel IV Die 80er Jahre: <i>New Urban Reality</i>, <i>New Urban Privatism</i> und die Entwicklungen in Großstädten	95
4.1. Neue Gegebenheiten für postindustrielle Städte	95
4.1.1. Die <i>New Urban Reality</i>	95
4.1.2. Städtekonkurrenz durch Neuorientierung in der Großstadtpolitik	97
4.1.3. Reaktionen und Anpassungsmechanismen in Kommunen - <i>New Urban Privatism</i>	99
4.2. Räumliche Auswirkungen der Großstadtpolitik der Reagan-/Bush-Administrationen	100
4.2.1. »New Town-in-Town« und das »Malling of America«	100
4.2.2. Einzelhandels- und Mischnutzungskomplexe	100
4.2.3. Vor- und Nachteile für die längerfristige Revitalisierung der Kernstädte	102
4.2.4. Sozialräumliche Polarisierung durch <i>New Urban Privatism</i>	103
4.2.5. Wirtschaftliche Probleme für die Städte und die Frage nach der Verantwortlichkeit	104
4.3. Neue Akzente in der Großstadtpolitik der 90er Jahre	105
4.3.1. Eine erneute Wende?	105
4.3.2. Das Sozialbewußtsein in der amerikanischen Großstadtpolitik	107

	Seite
4.4. Zusammenfassung	109
4.4.1. Die Bundespolitik und die amerikanische Großstadtentwicklung - zwei Strukturmodelle	109
4.4.2. Ausblick auf die Mikroebene der Betrachtung	112
Teil III Die Mikroebene - Revitalisierungspolitik in drei verschiedenen Private Cities	114
Kapitel V Das Modell Atlanta: Prototyp für die Revitalisierung in der New Urban Reality	115
5.1. Schlüsselfaktoren zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Atlantas	115
5.1.1. Überblick	115
5.1.2. »Regime Politik« - die besondere <i>Public-Private Partnership</i> Atlantas	116
5.1.3. Schwerpunkte bisheriger Stadtentwicklung unter »Regime Politik«	119
5.2. Strukturierte Verantwortlichkeiten, die Hauptakteure und ihre Rolle in der Erneuerung Atlantas	122
5.2.1. Central Atlanta Progress (CAP)	122
5.2.2. Die anderen Akteure	123
5.2.3. Atlanta Housing Authority (AHA) und die Bereitstellung von zentralgelegenen Flächen	124
5.2.4. Das Department of Planning und die geographische Konzentration der Bundesmittel für die Stadtentwicklung	125
5.2.5. Das Department of Community and Human Development und die Verfallsgebiete außerhalb der Central Area	127
5.2.6. Die zwischengeschalteten Organisationen - Mittler zwischen öffentlicher Hand und privaten Interessen	128
5.3. Die geographische Konzentration der Revitalisierungsmaßnahmen	130
5.3.1. Der Norden der Kernstadt in der Planung	130
5.3.2. Der Süden der Kernstadt, die Stagnation der Downtown und die Notwendigkeit für eine Imageaufwertung	131
5.3.3. Inwertsetzung der Central Area - Hauptelement der Kernstadt- revitalisierung	132
5.4. Spezielle Strategiebündel, Prioritäten und Konzepte	134
5.4.1. Wirtschaftliche Entwicklung und funktionale Aufteilung der Central Area	134
5.4.1.1. Gebietsspezifische Planungsmaßnahmen	136
5.4.1.2. Der südliche CBD - Aufbau von Behördenvierteln	139
5.4.1.3. Der CBD und die Revitalisierung des Bezirks Fairlie Poplar	142
5.4.1.4. Der Midtown-Korridor und Aufbau eines neuen CBD	143
5.4.1.5. Ponce de Leon - östliche Ausdehnung der Midtown	144
5.4.1.6. Die westliche Ausdehnung des CBD - Planungen für die Olympiade und danach	145
5.4.2. Der äußere Ring der Central Area	146
5.4.2.1. Aufbau mittelständischer Wohnviertel und »Wohnungsbau-Enterprise-Zonen«	146
5.4.2.2. Bedford Pine	148
5.4.2.3. Techwood Homes, Vine City, Summerhill	151
5.4.3. Zusammenfassung	151

	Seite
Kapitel VI Die Entwicklung einer »dualen Stadt«: Revitalisierungspolitik und Verschärfung sozialräumlicher Disparitäten in Atlanta	158
6.1. Unausgewogene Wachstumsstrategien und sozialräumliche Disparitäten in Atlanta	158
6.1.1. Tradition der »Unbalanced Growth-Strategien« in Atlanta	158
6.1.2. Wachstumszentrum mit begrenzten Funktionen - Die Central Area als »New Town-in Town«	159
6.2. Die räumlichen Auswirkungen	161
6.2.1. Bedeutungsverlust der Kernstadt	161
6.2.2. Scheinwachstum in der Midtown	162
6.2.3. Die Kernstadt als Standort in den 90er Jahren	163
6.3. Die Revitalisierung von Stagnationsgebieten außerhalb der Central Area	164
6.3.1. Ungunstfaktoren auf der Südseite der Kernstadt	164
6.3.2. Strategien gegen die Verslumung und Modellfälle	166
6.3.2.1. Cabbagetown/Fulton County Cooperative Village	166
6.3.2.2. South Atlanta Land Trust	170
6.3.3. Maßnahmen gegen die wirtschaftliche Stagnation in den Stadtteilen	171
6.4. Die Strategien für ausgewählte Planungsbezirke	172
6.4.1. Unterstützung einer positiven Eigendynamik im Planungsbezirk Northside und Intown South	172
6.4.2. Unterstützung einer negativen Eigendynamik in den Planungsbe- zirken Southside und Westside	174
6.4.3. Versäumnisse der Planung	176
6.5. Perspektiven für innerstädtische Problemgebiete	178
6.5.1. Die Realität im »anderen« Atlanta	178
6.5.2. Geographische Konzentration der Armut	179
6.5.3. Die Grenzen der Revitalisierungspolitik Atlantas - Wirtschaftliche Aspekte	181
6.5.4. Soziale Aspekte	184
6.5.5. »Vision 2020« - Neuorientierung in der Stadtentwicklung	184
6.5.6. Zusammenfassende Betrachtung	185
Kapitel VII Revitalisierung in Boston - Das Bostoner Modell	188
7.1. Schlüsselfaktoren zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Bostons	188
7.1.1. Traditionelle »komparative Standortvorteile«	188
7.1.2. Die Notwendigkeit für sozial- und wachstumsorientierte Maßnahmen	189
7.1.3. Aktuelle Umlandentwicklungen und neuartige Krise der Kernstadt	190
7.2. Besonderheiten der Revitalisierungspolitik Bostons - Sozialverträglichkeit als politische Entscheidung	192
7.2.1. »Linkage-Politik« - ein Überblick	192
7.2.2. Die Dreieckspartnerschaft: Öffentliche Hand, Privatwirtschaft und Stadtteilorganisationen	193
7.2.3. Sozialverträge - der »Boston Compact«	194
7.2.4. Andere Initiativen	195
7.3. Strukturierte Verantwortlichkeiten und sozialorientierte Revitali- sierung Bostons	197
7.3.1. Boston Redevelopment Authority und »Linkage-Politik«	197
7.3.2. Der Erfolg der »Linkage-Politik«	201

7.3.2.1.	Modellfälle der »Linkage-Politik« - <i>Parcel to Parcel Linkage</i>	204
7.3.2.2.	<i>Job Linkage</i> und <i>Housing Linkage</i>	208
7.3.3.	Nachteile und Zukunft der »Linkage-Politik« in Boston	209
7.4.	»Balanced Growth«-Schwerpunkte in der Downtown und den Stadtteilen	212
7.4.1.	Soziale Aspekte der Wachstumspolitik - Die Central Artery Planung	212
7.4.2.	Wachstumsbeschränkungen in der Downtown	213
7.4.3.	Das Großprojekt Charlestown Navy Yard	214
7.4.4.	Die Revitalisierung der verfallenen Stadtteile Roxbury und Dorchester	216
7.4.5.	Das Public Facilities Department und das »Projekt 747«	217
7.4.6.	Economic Development & Industrial Corporation und die Industrialisierungspolitik Bostons	219
7.4.7.	Boston Housing Partnerships (BHP) und gebietsspezifisches <i>Housing Linkage</i>	223
7.4.7.1.	Modellfälle des Wohnungsbaus - Tent City	224
7.4.7.2.	Das »Granite Properties Projekt«	225
7.4.7.3.	Zusammenfassende Betrachtung	226
Kapitel VIII	<i>Community Empowerment</i> und Wachstum mit Umverteilung - Stadtentwicklungsstrategie für das 21. Jahrhundert	227
8.1.	Die <i>Grand Vision</i> für das 21. Jahrhundert	227
8.1.1.	Das Bostoner Modell - Bedarf für Verbesserungen	227
8.1.2.	Konjunkturförderungsprogramm mit geographischer Streuung	230
8.1.3.	Ausbau und Diversifizierung der »Tandem-Industrien«	231
8.1.4.	Kernstadtindustrialisierung	232
8.1.5.	Attraktivitätssteigerung	232
8.2.	Maßnahmen zur Gewährleistung einer ausgewogenen Entwicklung der Kernstadt	233
8.2.1.	Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs - die Crosstown Bio-Science Line	233
8.2.2.	Einbindung von Roxbury und Dorchester in den Wirtschaftskreislauf	234
8.2.3.	Umverteilung der Entscheidungsbefugnisse im Planungsprozeß - <i>Community Empowerment</i>	236
8.2.3.1.	Förderung der »Grassroots«-Planungsinfrastruktur in Stadtteilen des Verfalls	237
8.2.3.2.	<i>Public-Private Partnerships</i> für kleinräumige Revitalisierung - das Subzentrum Erie Ellington	239
8.2.3.3.	Partizipatorische Sanierung einer Nachbarschaft - Franklin Field South	241
8.2.3.4.	Übergabe strategisch wichtiger Stadtteile an Stadtteilorganisationen	242
8.2.3.5.	Sondervollmachten für Stadtteilorganisationen - die Dudley Street Neighborhood Initiative	244
8.2.3.6.	Anpassung offizieller Planungsinhalte an Stadtteilinteressen	249
8.3.	Zukunftsperspektiven für verfallene Stadtteile Bostons	250
8.3.1.	Ungeklärte Fragen	250
8.3.2.	Die Notwendigkeit klarer Prioritätensetzung in der Revitalisierung Bostons	251
8.3.3.	Zusammenfassende Betrachtung	253

Kapitel IX	Das Washingtoner Modell der Stadterneuerung: Revitalisierung durch Bundes- und Marktkräfte	257
9.1.	Schlüsselfaktoren zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Washingtons	257
9.1.1.	Der Sonderstatus des District of Columbia	257
9.1.2.	Bundesinteressen	258
9.1.3.	Planungspluralismus	258
9.2.	Strukturierte Verantwortlichkeiten und das »Bundesinteresse«	259
9.2.1.	Die National Capital Planning Commission und das Bundesinteresse	259
9.2.2.	Die Redevelopment Land Agency und die Sanierungsgebiete des <i>Urban Renewal</i>	263
9.2.3.	Das Office of Planning und die gesteuerte »Gentrifizierung«	269
9.2.4.	Das Economic Development Cluster und die Revitalisierung lokaler Versorgungszentren	271
9.2.5.	Die Rolle der Bürgerbeteiligung im Planungsprozeß	273
9.2.6.	Die Sozialorientierung und die Zoning Commission	274
9.3.	Die Möglichkeiten für eine sozialorientierte Revitalisierungspolitik	277
9.3.1.	Eingeschränkte Möglichkeiten im District of Columbia	277
9.3.2.	Begrenzungen für eine Revitalisierung des Gebietes »East of the River«	279
9.3.3.	Versäumnisse der Planung in den Verfallsgebieten	281
9.3.4.	Die andere Art der Revitalisierung: »Urban TVA« - Pennsylvania Avenue Development Corporation	282
9.3.5.	Die Revitalisierungsmaßnahmen im Bereich der Pennsylvania Avenue Development Corporation	284
9.3.6.	Ausblick auf die Planung und Entwicklung in den Verwaltungsbezirken von Washington D. C.	291
Kapitel X	»Washington 2050« und die Umwandlung innerstädtischer Verfalls- und Armutsgebiete	292
10.1.	Revitalisierung und soziale Umschichtung in ausgewählten Verwaltungsbezirken	292
10.1.1.	Die CBD-nahen Bereiche	292
10.1.1.1.	»Gentrifizierung« im Planungsbezirk 1	293
10.1.1.2.	Auswirkungen und Kritik	294
10.1.1.3.	Das »Living Downtown«-Konzept - Der Planungsbezirk 2	295
10.1.1.4.	Sonderplanungen in ausgewählten <i>Development Districts</i>	299
10.1.2.	Die peripheren Konzentrationsgebiete der Armut - die Planungsbezirke 5,6,7 und 8	300
10.1.2.1.	Der 5. Bezirk - Pufferzone zwischen Wohlstands- und Wohlfahrtsgesellschaft	300
10.1.2.2.	Der 6. Bezirk - Ausbreitung der Downtown-Funktionen	300
10.1.2.3.	Der 7. Bezirk - Slum der Hoffnungslosigkeit?	302
10.1.2.4.	Der 8. Bezirk - »Enterprise-Zonen«	303
10.1.2.5.	Ausdehnung des Monumental Core im 8. Bezirk	304
10.1.2.6.	Das Potential Old Anacostias	305
10.1.2.7.	Der Old Anacostia Community Land Trust	305

	Seite
10.2. Die <i>Grand Vision</i> - Planung und Revitalisierung Washingtons für das 21. Jahrhundert	307
10.2.1. Verfallsgebiete Anacostias - »Politik der Vernachlässigung« oder neuer Rollenzuweisung?	307
10.2.2. Landkontrolle - das Engagement städtischer Behörden in Anacostia	309
10.2.3. Die dreifache Bedeutung Washingtons	310
10.2.4. »Washington 2050« - der neue Jahrhundertplan	311
10.3. Die Realität im »anderen Washington«	313
10.3.1. Aspekte der Armut	313
10.3.2. Der Handlungsbedarf der städtischen Behörden	316
10.3.3. Abschließende Betrachtung	317
 Kapitel XI Schlußbetrachtung	 322
11.1. <i>Privatism</i> und staatlich-behördliches Handeln in der Stadterneuerung	322
11.2. Unterschiedliche Revitalisierungspolitik und sozialräumliche Entwicklungen in Großstädten	324
11.3. Die <i>New Urban Reality</i> in der geographischen Großstadtforschung - ein Ausblick	327
 Bibliographie	 329

Vorwort

Diese Arbeit ist das Ergebnis mehrjähriger Forschungen zum Thema « Kernstadtverfall und Modelle der Erneuerung in den USA: *Privatism, Public-Private Partnerships, Revitalisierungspolitik* und sozialräumliche Prozesse in Atlanta, Boston und Washington D.C.» Dieses Thema war inspiriert von der Wende in der Großstadtpolitik des Bundes zu Beginn der 80er Jahre und ihren Auswirkungen auf die Kommunen. Die Wende in der Großstadtpolitik war Teil einer nationalen Austeritätspolitik mit Deregulierung, Dezentralisierung und Rückbau des sozialen Wohlfahrtsstaates, d. h. einer Umverteilung der Verantwortlichkeiten im föderalen System. Seit 1980 wurden mehr sozialstaatliche Aufgaben an die Kommunen übertragen und Bundessubventionen für die Städte drastisch gekürzt; es entstand eine *New Urban Reality*, d. h. gänzlich neue Gegebenheiten für die Städte. Dies beeinflusste die wirtschaftliche Dynamik der Städte massiv und stellte neue Weichen für deren zukünftige Entwicklung. Als Reaktion auf die neue Bundespolitik entwickelten amerikanische Großstädte neue Ansätze zu einer »unternehmerischen Stadtpolitik«. Es entstanden innovative Konzepte, »Visionen« und lokalpolitische Instrumente wie *public-private partnerships* für die Stadtentwicklung und -revitalisierung. Die neuen Ansätze, die zugleich eine Rückführung auf die uramerikanische Tradition des *privatism* darstellen, haben nicht nur innerhalb der USA Modellcharakter angenommen. Sie sind auch im Kontext anderer westlicher Länder relevant, deren Städte signifikante und wachsende Probleme aufweisen und in denen Regierungen anstreben, die Problemlösung verstärkt privatwirtschaftlichen Akteuren zu überlassen. Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit der alten und neuen Großstadtpolitik des Bundes und den neuen Revitalisierungsansätzen der Kommunen in der *New Urban Reality*.

Für die Themenfindung war es nicht unerheblich, daß die Verfasserin von 1975 bis 1985/86 in den USA gelebt und gearbeitet hat, in der Zeit also, in der diese einschneidenden und nachhaltigen Veränderungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik vollzogen wurden. Durch eigene Anschauung, interdisziplinäres Studium, Promotion und postdoktorale Hochschultätigkeit entstand eine enge Vertrautheit mit der Problematik verfallener Stadtgebiete, dem vergrößerten Stellenwert wirtschaftspolitischer Interessen in der Kommunalpolitik und der Abkoppelung wirtschaftlicher von sozialen Zielsetzungen in der Ära der *New Urban Reality*. In dieser Zeit entstand auch ein Eindruck von bestehenden sozialräumlichen Ungleichgewichten in den Städten, dem staatlich-behördlichen Handeln und den Anpassungsversuchen der Städte an die neuen bundespolitischen Rahmenbedingungen.

Die vorliegende Arbeit setzt sich mit den in der Geographie wenig beachteten Phänomenen staatlichen-behördlichen Handelns, sowie den raumwirksamen Planungen von *public-private partnerships* und ihren möglichen Auswirkungen auf sozialräumliche Prozesse in amerikanischen Städten auseinander. Im Mittelpunkt stehen also Planungsstrukturen, Planungspolitik und mögliche Auswirkungen auf sozialräumliche Prozesse. Dies geht davon aus, daß Insti-

tutionen, ihre Aufgabenbereiche, Planungen und Interessen, die sich aufgrund besonderer politisch-kultureller Normen und Traditionen entwickelt haben, ebenso raumwirksam wie das individuell-ökonomische Handeln sind. Zu den räumlichen Auswirkungen gehören z. B. auf der Makroebene der Bundespolitik die Verschärfung struktureller Probleme und der sozialräumlichen Polarisierung amerikanischer Großstädte, v. a. zwischen *suburbs* und *central city*. Auch auf der Mikroebene der einzelnen Stadt, d. h. auch innerhalb einer *central city* können die Planungsinfrastruktur und die Planungspolitik die sozialräumlichen Gegensätze vertiefen. Dies hängt mit den politisch-kulturellen Besonderheiten der USA zusammen. Die USA sind ein Land, in dem die untere Ebene des föderalen Systems eine zentrale Bedeutung hat und in dem soziale Zielvorgaben des Bundes nicht zum Tragen kommen, wenn auf kommunaler Ebene der politische Wille zu ihrer Ausführung fehlt. Da der Gesetzgeber den Kommunen in der Planungspolitik entscheidende Freiheiten eingeräumt hat, kommt es letztlich nicht auf die zentralstaatliche Intervention, sondern auf lokale Macht- und Planungskonstellationen und ihre Aktivitäten an, ob und in welcher Weise eine polarisierte Stadtentwicklung beeinflusst wird. Die Entwicklung sozialräumlicher Gegensätze ist daher kein »natürlicher«, evolutionärer, sondern ein von der Planung durchaus steuerbarer Prozeß.

Die unter der politisch-kulturellen Tradition des *privatism* entstandene Planungspolitik in amerikanischen Städten bietet allerdings nicht nur das Potential für eine Verschärfung, sondern auch für den Abbau sozialräumlicher Ungleichgewichte. Um dies zu verstehen, sei man daran erinnert, daß die USA kein verfassungsmäßiges Mandat, Bundesgesetze und -programme zum Ausgleich der Lebensverhältnisse zwischen strukturstarken und -schwachen Gebieten wie in der Bundesrepublik Deutschland kennen. Im Gegensatz zur Bundesrepublik, in der das System der Bodennutzungsplanung vom großen zum kleinen Raum und von der höheren zur unteren föderalen Ebene aufgebaut ist, ist die Planung in den USA anders strukturiert. Den Kommunen und dem Handeln privater und privatwirtschaftlicher Akteure wurde von jeher eine zentrale Rolle in der Stadtentwicklung zugewiesen, welche die Grundlage des *privatism* wurde. Planungshoheit und Entscheidungsfreiheit auch über die Auslegung von Bundesgesetzen und die Durchführung von Bundesprogrammen liegen grundsätzlich auf der unteren föderalen Ebene, auf der man auch Gesetze und Instrumente zum Ausgleich der Lebensverhältnisse zwischen strukturstarken und -schwachen Gebieten einführen kann, was auch in einigen Fällen getan wurde. Demnach sind soziale und sozialräumliche Probleme, die sich in jeder amerikanischen Großstadt manifestieren, aufgrund ihrer Dimensionen zwar ein nationales Problem, Lösungen müssen und können aufgrund der Besonderheiten des amerikanischen föderalen Systems jedoch auf lokaler Ebene initiiert werden. Wie einige wenige Städte zeigen, können sinnvolle sozialverträgliche Planungen durchaus auf der kommunalen Ebene stattfinden und zum Abbau sozialräumlicher Disparitäten beitragen. Andererseits können die generelle Orientierung, die Maßnahmen oder die Versäumnisse der Planung bestehende sozialräumliche Ungleichgewichte vertiefen. Daher kommt den Prioritäten, Entscheidungen und Maßnahmen lokaler Planungsinstitutionen eine

besondere Bedeutung zu. Dies trifft um so mehr zu, als die Planungsbehörden, Entscheidungsprozesse und Maßnahmen in jeder Stadt unterschiedlich strukturiert sind. Dies ergibt sich wiederum aus der Tatsache, daß der Gesetzgeber den Kommunen hinsichtlich ihrer Planungsinfrastruktur, Prioritäten und Planungspolitik Entscheidungsfreiheit gab und der Privatwirtschaft bei der Lösung sozialer Probleme eine entscheidende Rolle zuwies. **Die zentrale These der Arbeit ist daher, daß die politisch-kulturelle und planerische Tradition des *privatism* in den USA sowohl die extremen sozialräumlichen Gegensätze in Städten z. T. erklärt, als auch einen Lösungsansatz für deren Abbau bietet.** Dies wird am Beispiel des behördlichen Handelns in der Revitalisierung dreier amerikanischer Großstädte und seiner Einflüsse auf sozialräumliche Entwicklungen untersucht.

Kapitel I beschreibt *privatism* als das Prinzip, das die amerikanische Stadtentwicklung und Revitalisierung leitet. *New Federalism*, *New Urban Reality* und *New Urban Privatism* werden als seine jüngsten Varianten hervorgehoben und jene Stadtentwicklungstrends beschrieben, die dadurch eingeleitet wurden.

Kapitel II befaßt sich mit der Tatsache, daß amerikanische Kernstädte seit Jahrzehnten massiven städtebaulichen und wirtschaftlichen Verfall sowie sozialräumliche Polarisierung erfahren. Diese Tendenzen bestehen trotz vielfältiger Planungen fort und verschärfen sich zum Teil erheblich. Dargelegt wird die gegenwärtige sozialräumliche Struktur und Dynamik des Polarisierungsprozesses in amerikanischen Großstädten. Es wird argumentiert, daß im amerikanischen Großstadtgefüge eine ausgeprägte sozialräumliche Polarisierung auf zwei geographischen Ebenen festzustellen ist: zwischen dem mittelständischen »Suburbia« und den *central cities* oder Kernstädten allgemein sowie innerhalb der Kernstädte. Eine Front zwischen der Wohlstands- und der Wohlfahrtsgesellschaft Amerikas verläuft am deutlichsten in der Kernstadt: eine »städtische Unterklasse« nimmt weite Armutsgebiete außerhalb der glitzernden Downtowns ein, welche das sichtbare Symbol der Wirtschaftsmacht USA sind. Das Kapitel stellt strukturelle Engpässe und Faktoren heraus, die bei der Bevölkerung innerstädtischer Problemgebiete eine Verwundbarkeit auslösen, zum Verlust von Verfügungsrechten über die eigenen Lebensumstände führen und die Möglichkeiten eines Selbsthilfeansatzes einschränken. Angesprochen wird das Risiko der Slum-Bevölkerung, diesen Faktoren auf Dauer ausgesetzt zu sein, die möglichen Bewältigungsmechanismen und die kurz-, mittel- und langfristigen Konsequenzen. Es entsteht das Bild einer sozialräumlichen Polarisierung, die sich verschärft und immer größere Teile der Bevölkerung in einen »Dritte-Weltisierungsprozeß« erfaßt.

Kapitel III und IV wendet sich der Makroebene der Bundespolitik zu. Es werden der bundespolitische Gesamtkontext, Konzepte und Rahmenbedingungen und ihre Auswirkungen in den Städten dargelegt. Während sich das dritte Kapitel mit den Ansätzen der Bundesregierung bis in die 70er Jahre befaßt, widmet sich das vierte Kapitel der Wende in der Groß-

stadtpolitik, der *New Urban Reality* und dem *New Urban Privatism* amerikanischer Großstädte seit den 80er Jahren. Beide Kapitel bringen die in Kapitel II dargelegten aktuellen Stadtstrukturen und Polarisierungsprozesse in einen Zusammenhang mit der Planungspolitik des Bundes. Dies ist ein relativ wenig beachteter Ansatz in der Stadtforschung. Während die klassische Stadtforschung zahlreiche idealtypische Abbilder der amerikanischen Stadt hervorgebracht hat, blieb der Einfluß planungspolitischer Entscheidungen und der durch Bundespolitik angeregten Umbauprozesse gänzlich unberücksichtigt, obwohl gerade diese in der Nachkriegszeit das Bild der amerikanischen Stadt und sozialräumlicher Prozesse entscheidend beeinflußt haben. Dieser Zusammenhang wird in **Kapitel IV** konzeptionell und durch ein aktuelles Strukturmodell differenziert herausgearbeitet.

Ausgehend von dem Spielraum, den der Bundesgesetzgeber den Kommunen und dem privatwirtschaftlichen Handeln in der Stadtentwicklung und Revitalisierung einräumte und der durchaus zur sozialräumlichen Polarisierung in Großstädten beitrug, wird in den **Kapiteln V bis X** anhand der Revitalisierungspolitik dreier Städte aufgezeigt, in welcher unterschiedlicher Weise *privatism* zum Tragen kommt. Auf der Mikroebene der Städte wird dargelegt, welche speziellen Erneuerungskonzepte gegenwärtig in drei amerikanischen Großstädten verfolgt werden, und zwar für die Stadt insgesamt und die jeweiligen innerstädtischen Problemgebiete im besonderen. Es wird deutlich, in welcher unterschiedlicher Weise Städte innerhalb der vorgegebenen bundespolitischen Rahmenbedingungen agieren. Dabei wird die jeweils beschriebene Stadterneuerungspolitik selbst als Prototyp oder Modell der Stadterneuerung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf wirtschaftliche Revitalisierung und sozialräumliche Prozesse betrachtet. Die Ziele der Revitalisierung waren nicht immer direkt zu erfassen; sie unterscheiden sich de facto z. T. erheblich von der offiziell propagierten Planungspolitik. Die tatsächliche Revitalisierungspolitik war daher nur aus dem Zusammenhang des Strategierahmens heraus zu interpretieren und aus der Bündelung von konkreten Einzelmaßnahmen in der Wirtschafts- und Gewerbeförderung und dem Wohnungsbau herauszukristallisieren.

Während die Untersuchung auf der Makroebene durchaus zeigt, daß der amerikanische Kernstadtverfall und dessen Permanenz zu einem erheblichen Teil auf eine politische Kultur- und Planungstradition des *privatism* zurückzuführen ist, in welcher dem Handeln privater Akteure und den Kommunen eine zentrale Rolle bei der Lösung sozialstaatlicher Aufgaben zukommt, zeigt die Mikroebene teilweise das positive Potential dieser Rollenverteilung zwischen Bund und Kommunen, dem baulichen und wirtschaftlichen Verfall in Stadtteilen zu begegnen. Obwohl es dafür nur sehr wenige Stadtbeispiele in den USA überhaupt gibt, und nur das herausragendste in dieser Arbeit behandelt wird, unterstützt es prinzipiell die hier vertretene These vom *privatism* als endogenem und möglicherweise einzigem effektivem Lösungsansatz zum Abbau sozialunverträglicher Stadtstrukturen.

Das Planungsmodell Atlanta - **Kapitel V und VI** - skizziert die Dominanz der Privatwirtschaft in der *public-private partnership*. Die öffentliche Hand hat quasi eine Zulieferfunktion angenommen, dabei ist eine Vernachlässigung weiter Stadtgebiete in der Planung festzustellen, nicht aber der *urban underclass* generell. Das Planungsmodell Boston - **Kapitel VII und VIII** - verdeutlicht hingegen eine Dominanz der öffentlichen Hand in der *public-private partnership* und einen starken politischen Willen, der Privatwirtschaft eine Verantwortlichkeit für innerstädtische Problemgebiete abzurufen. Das Modell Washington D. C. - **Kapitel IX und X** - weist auf, wie die öffentliche Hand selbst, v. a. die Präsenz und Interessen der Bundesregierung, die Revitalisierung von Problemgebieten durch kommunale Träger oder Allianzen zwischen der Kommune und den privatwirtschaftlichen Akteuren behindern kann. **Kapitel XI** gibt eine Synopsis der Erkenntnisse aus der Makro- und Mikroebene.

Danksagung

Die vorliegende Schrift wurde 1995 mit dem Hans Bobek-Preis der Österreichischen Geographischen Gesellschaft Wien ausgezeichnet, der hierfür gedankt sei. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft gilt mein besonderer Dank für die großzügige Förderung des Forschungsprojektes durch ein zweieinhalbjähriges Habilitandenstipendium sowie Sachmittel- und Reisekostenbeihilfen in den Jahren 1992 - 1995. Ferner sei für die finanzielle Unterstützung einiger Forschungsreisen durch den Geo-Reisefonds des Fachbereichs Geowissenschaften der Freien Universität Berlin gedankt. Dank gebührt auch Prof. Dr. Karl Lenz, der mir in meiner Zeit als seiner Wissenschaftlichen Mitarbeiterin am John F.-Kennedy Institut der Freien Universität Berlin jede erdenkliche Unterstützung gewährte und ein produktives, vertrauensvolles Forschungsklima schuf.

Wesentlich für das erfolgreiche Gelingen dieses Forschungsprojekts war die Kooperation einer großen Anzahl von Personen, die seit vielen Jahren aktiv in Planungsprozessen ihrer jeweiligen Städte eingebunden sind und ihre Institutionen in leitenden Stellungen vertreten. Sie haben ihre Zeit und planungsinterne Materialien zur Verfügung gestellt und waren jederzeit zum Gedankenaustausch und teilweise zu Studien »vor Ort«, d. h. in verfallenen Stadtvierteln, bereit. Diese Kooperation ermöglichte viele Einsichten in interne Planungsprozesse und ihre Wertung; die Interpretationen einschließlich eventueller Fehler sind jedoch die der Verfasserin. Die Gesprächspartner aus den Planungsbehörden der öffentlichen Hand, privatwirtschaftlicher profitorientierter Planungsinstitutionen, gemeinnütziger Revitalisierungsträger wie *community development organizations* und akademischer oder unabhängiger Forschungsinstitute waren:

In Atlanta: Voncile Compton, Marvin Tolliver, City of Atlanta Department of Community Development; John Leak, Jennifer Echols, Central Atlanta Progress; Sabrina Freeney, John Heath, Department of Community Development, Bureau of Planning; Patricia Duesenbury, Central Atlanta Progress & Fulton County Strategic Planning; Angelo Fuster, Gary Holmes, City of Atlanta, Office of Economic Development; Steve Cleghorn, SRO Housing Incorporated und Emory University; Philip R. Myers, Atlanta Economic Development Corporation; H. Wynn Montgomery, Private Industry Council of Atlanta Inc.; Hattie Dorsey Harlow, David R. Bishop IV, Walt Huntley, Keith Milton, Atlanta Economic Development Corporation; Maxwell F. Creighton, Community Design Center of Atlanta, Inc.; Daniel Todd, United Way of Metropolitan Atlanta; John W. McLean Jr., Continental Wingate Company of Georgia, Inc.; Robert D. Lupton, Family Consultation Service; Gene Bowen, Interfaith Inc.; Barbara Gifford, Habitat for Humanity; Roy Norman, Cynthia Hoake, Victoria Freeman, Atlanta Non-Profit Housing Council, Atlanta Housing Authority; Muriel Mitchell, City of Atlanta Office of Redevelopment; Joe Beasley, Beasley Development Corporation; Craig Taylor, South Atlanta Land Trust; Phyllis Summers, Atlanta Regional Commission; Susan Manheim, Midtown Business Association; Norman Ricks, Economic Opportunity Atlanta Housing Program; Ed Henry, Gail Watson, Morris Wyatt, City of Atlanta Bureau of Housing; Leroy Rankin, Atlanta University, School of Business Administration Economic Development Center; John Hutcheson, Center for Urban and Public Research, Georgia State University College of Public Affairs; ferner Mitarbeiter der Atlanta Chamber of Commerce; des Advanced Technological Development Center, Georgia University of Technology, College of Management; der Atlanta Historical Society und von Research Atlanta, Inc..

In Boston: Peter Dreier, City of Boston, Office of Mayor; Gregory Perkins, John Avault, Policy Development and Research, Boston Redevelopment Authority; Alexander Ganz, Research Department, Boston Redevelopment Authority (für die Vermittlung wichtiger Kontakte); Elaine Happnie, Library, Boston Redevelopment Authority; Philip Clay, Department of Urban Planning, Massachusetts Institute of Technology; Robert Whittlesey, Deborah Favreau, Boston Housing Partnerships; Jerry Rubin, Economic Development and Industrial Corporation; Bruce Ehrlich, Housing Development, Boston Public Facilities Department; Michael Thomas, Housing and Neighborhood Development Department, Boston Public Facilities Department; Sarah Griffen, Policy and Program Development, Boston Public Facilities Department; Tom Chapman, Cartographic Division, Boston Public Facilities Department; Christine Cousineau, David Trietsch, Policy Division, Boston Public Facilities Department; Rick Giordano, Massachusetts Association of Community Development Corporations; Marie Kennedy, Center for Community Planning, College of Public and Social Services, University of Massachusetts; Ty de Pass, Greater Roxbury Authority, Inc.; ferner Mitarbeiter der Boston Chamber of Commerce und des Boston Metropolitan Area Planning Council.

In Washington, D. C.: Jill Dennis, Office of Deputy Mayor for Economic Development; Jerry H. Gilreath, National Capital Planning Commission; M.J. Brodie, Pennsylvania Avenue Development Corporation; J. James Fagelson, Government of the District of Columbia, Department of Housing and Community Development, Real Property Disposition; Wilford Jackson, District of Columbia Redevelopment Land Agency; Albert G. Dobbins, Office of Planning; Ibrahim Mumin, The Committee on Strategies to Reduce Chronic Poverty, Inc.; Grier Greene, The Greater Washington Research Center; A. Jay Langford, Planning Analysis, Metropolitan Washington Council of Governments; Robert Page, Charles Countee, Mrs. Moore, Government of the District of Columbia, Office of Business and Economic Development; Dennis E. Gale, George Washington University, Department of Urban and Regional Planning; Stephen Fuller, George Washington University, School of Government and Business Administration; Dan Colby, District of Columbia, Office of Planning; ferner Mitarbeiter des US Department of Housing and Urban Development, Office of Community Planning and Development und Office of Policy Evaluation and Research.

Besonders zu Dank verpflichtet bin ich auch Herrn Gernot Hellmuth, Diplom-Ingenieur für Landkartentechnik, der die umfangreichen kartographischen Arbeiten erstellte und viele wertvolle Vorschläge zu ihrer inhaltlichen Konzeption machte. Die Danksagung wäre nicht vollständig, wenn die umfangreichen Photo- und reprotechnischen Arbeiten von Frau Renate Göring keine anerkennende Erwähnung finden würden. Für letzte Korrekturen sei Herrn Dirk Rogowski, Frau Anette Seidel, Frau Alexandra Erber, Frau Regina Weber und Frau Silvia Amrein gedankt.

Mein ganz besonderer Dank gilt meiner Familie Nadezhda und Ludwik Sliwa für ihre Geduld, Unterstützung und Ermutigung während der Dauer des Forschungsprojekts. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Berlin/Basel, Dezember 1995

Rita Schneider-Sliwa

Verzeichnis der Abbildungen

	Seite
Abb. 1.1. Der Großraum Atlanta mit seiner Kernstadt (City of Atlanta)	22
Abb. 1.2. Polarisierung innerhalb der Kernstadt - Armutsgebiete in Atlanta	22
Abb. 1.3. Der Großraum Washington mit seiner Kernstadt, dem District of Columbia	23
Abb. 1.4. Soziale und wirtschaftliche Problemgebiete im District of Columbia	23
Abb. 1.5. Urbanisierungsprozesse in der Ära neuer Rahmenbedingungen	41
Abb. 1.6. Planungs-, Struktur- und Wirtschaftspolitik als Wegbereiter sozial-räumlicher Prozesse	42
Abb. 4.1. Strukturmodell des großstädtischen Ballungsraumes in den USA	110
Abb. 4.2. Strukturmodell der amerikanischen Kernstadt	111
Abb. 5.1. Übersichtskarten von Downtown und Midtown Atlanta	117
Abb. 5.2. Standorte des sozialen Wohnungsbaus in der Kernstadt Atlanta	120
Abb. 5.3. Stadtgebiete mit Anspruch auf Förderung durch CDBG-Bundesmittel	126
Abb. 5.4. Konzentrationsgebiete der Bundesmittel für Stadtentwicklung (CDBG-Programm)	126
Abb. 5.5. Wachstumszonen am Perimeter-Highway (I-285) und im Norden des Großraums Atlanta	131
Abb. 5.6. Die Kernstadt Atlanta und die Central Area	133
Abb. 5.7. Der Gebäudekomplex des Peachtree Center in Atlanta	134
Abb. 5.8. Vorgesehene Flächennutzung in Atlantas Downtown- und Midtown-Korridor	137
Abb. 5.9. Die Planungsgebiete in Downtown- und Midtown-Atlanta	138
Abb. 5.10. Das Projektgebiet »Government Walk« - fußgängerorientiertes Behördenviertel im südlichen CBD	139
Abb. 5.11. Verfallserscheinungen im Umfeld des Martin Luther King jr. National Historic District	141
Abb. 5.12. Verfall auf der Auburn Avenue	141
Abb. 5.13. Der Midtown-Korridor - Blick nach Norden	143
Abb. 5.14. Ausgewiesene historische Distrikte in der Kernstadt Atlanta	147
Abb. 5.15. Das Sanierungsgebiet Bedford Pine - subventionierter Aufbau eines Wohnviertels für gehobene Einkommensgruppen	149
Abb. 5.16. Das Viertel »330 McGill Place« im Wohngebiet Bedford Pine	149

	Seite
Abb. 5.17. Nachbarschaften unterschiedlichen Charakters in Bedford Pine	150
Abb. 5.18. Abgesichertes Wohngebiet im nördlichen Stadtteil Buckhead	150
Abb. 5.19. Verfallene Stadtviertel Techwood Homes/Clark Howell, Vine City und Summerhill in Atlantas Central Area	152
Abb. 5.20. Der <i>Federal Slum</i> Techwood Homes - bestehende Flächennutzung vor der Umgestaltung für die Olympiade 1996	153
Abb. 5.21. Techwood Homes - Zustand der Bausubstanz	154
Abb. 5.22. Techwood Homes - Vorgesehene Flächennutzung nach der Umgestaltung als Techwood Park	155
Abb. 5.23. Luftbild der Central Area von Atlanta 1966	156
Abb. 5.24. Luftbild der Central Area 1990	157
Abb. 6.1. Die Verwirklichung des »New Town-in Town«-Konzepts in Atlanta	159
Abb. 6.2. Kernstadt Atlanta - Nachbarschaften und Nachbarschaftsplanungseinheiten	168
Abb. 6.3. Cabbagetown - Gebäudezustand vor der Sanierung	169
Abb. 6.4. Cabbagetown - Gebäudezustand nach der Sanierung	169
Abb. 6.5. Die Planungsbezirke und Planungseinheiten von Atlanta	173
Abb. 6.6. Konzentrationsgebiete sozialer Probleme in der südlichen Kernstadt, 1992	180
Abb. 6.7. Anteil der schwarzen und übrigen nicht-weißen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung, 1992	181
Abb. 6.8. Verteilung der High-School-Abgänger ohne Abschluß im Großraum Atlanta, 1990	182
Abb. 6.9. Verteilung der Akademiker im Großraum Atlanta, 1990	183
Abb. 7.1. Umlandentwicklungen im Großraum Boston	191
Abb. 7.2. Downtown Boston, 1980	198
Abb. 7.3. Downtown Boston, 1990	198
Abb. 7.4. Der »linkage-pflichtige« Mischnutzungskomplex Rhowes Wharf	199
Abb. 7.5. Standortverteilung von Wohnungsbauprojekten und Gemeindeeinrichtungen unter der »Linkage-Politik« und »Linkage-Projekte« der wichtigsten Planungsämter	202
Abb. 7.6. Konzentrationsgebiete armer Haushalte in Boston, 1980	203
Abb. 7.7. Geographische Konzentrationsgebiete von Minderheiten in Boston, 1990	203
Abb. 7.8. Die Stadtteile Bostons	207

Abb. 7.9.	Bostons Central Artery im Luftbild	210
Abb. 7.10.	Die Detailplanung der Central Artery	211
Abb. 7.11.	Planungssubdistrikte in Downtown Boston	214
Abb. 7.12.	Das Sanierungsgebiet Charlestown Navy Yard	215
Abb. 7.13.	CBD-naher Industriepark	221
Abb. 7.14.	Der Marine Industrial Park im Luftbild	221
Abb. 7.15.	Tent City - Beispiel für Wohnungsbau unter der »Linkage-Politik«	222
Abb. 8.1.	Beispiel für CBD-Erweiterung entlang eines Entwicklungskorridors	228
Abb. 8.2.	Das Vorstoßen des neuen CBD in das historische Viertels Back Bay	230
Abb. 8.3.	Die geplante Crosstown Bio-Science Line im Luftbild	234
Abb. 8.4.	Strukturförderungsgebiete im verfallenen Südwestkorridor Bostons	240
Abb. 8.5.	Das Planungsgebiet Erie Ellington	241
Abb. 8.6.	Das Verfallsgebiet Dudley Triangle im DSNI-Planungsgebiet in Bostons Stadtteil Roxbury	246
Abb. 8.7.	Städtische Bodenreserven in Bostons Stadtteil Roxbury und das Planungsgebiet der DSNI	247
Abb. 9.1.	Interessengebiete der Bundesregierung für Hauptstadtfunktionen in Washington D. C. und Arlington, Va.	261
Abb. 9.2.	Interessengebiete der Bundesregierung für internationale Funktionen in Washington D. C.	262
Abb. 9.3.	Sanierungsgebiete in Washington D. C.	264
Abb. 9.4.	Das Sanierungsgebiet 14. Straße, N. W. - städtische Planungsmaßnahmen 1992	266
Abb. 9.5.	Flächennutzungsplan des Sanierungsgebiets 14. Straße, N.W.	267
Abb. 9.6.	Stadtgebiete mit starkem »Gentrifizierungsprozeß«	270
Abb. 9.7.	Das Planungsgebiet der Pennsylvania Avenue Development Corporation (PADC)	283
Abb. 9.8.	Der Büro-, Wohn- und Geschäftskomplex Market Square North	285
Abb. 9.9.	Old Post Office - Mischnutzungskomplex und <i>Festival Mall</i>	286
Abb. 9.10.	Planung von Mischnutzungskomplexen durch die PADC, Beispiel The Shops und Market Square North	287
Abb. 9.11.	Ausgebranntes Gewerbeviertel im Projektgebiet der PADC 1992, Zustand seit 1968	288

Abb. 9.12.	Auswirkungen der Rassenunruhen von 1968 im nordöstlichen Projektgebiet der PADC, 1992	288
Abb. 9.13.	Der Transfer von Erschließungsrechten	290
Abb. 10.1.	Die Verwaltungs- und Planungsbezirke in Washington D. C.	293
Abb. 10.2.	Erhalt historischer Bausubstanz an der Pennsylvania Avenue	296
Abb. 10.3.	Integration historischer Bausubstanz in einer Downtown Mall - Außenansicht	297
Abb. 10.4.	Historisches Ambiente in einer Downtown Mall - Innenansicht	297
Abb. 10.5.	Das Einzugsgebiet des Old Anacostia Community Land Trust	306
Abb. 10.6.	Drei Obdachlosenwohnungen auf der Pennsylvania Avenue	315
Abb. 10.7.	Bauaktivitäten in Downtown Washington	319

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 2.1.	Verteilung der armen Bevölkerung in Großstadtreionen 1979, 1985 und 1991	52
Tab. 2.2.	Armut und Einkommen in <i>central cities</i> und <i>suburbs</i> der USA 1983, 1987 und 1991	54
Tab. 2.3.	Beschäftigungszahlen und Arbeitslosenquoten in ausgewählten Großstadträumen der USA, 1991	58
Tab. 2.4.	Berufsstruktur in Großstadträumen der USA, 1988 (in Prozent)	62
Tab. 2.5.	Kriminalität in ausgewählten Großstädten 1983 und 1991	74
Tab. 4.1.	Anteile ausgewählter Hauptaufgabenbereiche der Bundesregierung (in Prozent)	96
Tab. 4.2.	Bundesmitten für die Stadtentwicklung und -sanierung (CDBG) in ausgewählten Jahren	97
Tab. 7.1.	Das »Parcel-to-Parcel Linkage-Programm« für Bostons Kingston-Bedford-Viertel und das »Grundstück 18«	206
Tab. 9.1.	Landnutzungscharakteristika im District of Columbia, 1991	278

Teil I

Politisch-kulturelle Traditionen und amerikanische Großstadtprobleme

»Es gibt einige Länder, in denen die Macht so aufgeteilt ist, daß sie in der Gesellschaft verankert ist und zugleich sich über sie erhebt.

Ganz anders in den Vereinigten Staaten; hier haben wir Selbstverwaltung und Selbstherrschaft. Alle Gewalt geht vom Volke aus; man begegnet kaum einem Menschen, der den Gedanken wagen oder aussprechen würde, die Gewalt sei anderswo zu suchen. ... Man kann sagen, daß das Volk sich wirklich selbst regiert, so gering und so begrenzt ist der Anteil der Verwaltung, so sehr ist die Verwaltung sich ihres Ursprungs aus dem Volke bewußt und gehorcht der Gewalt, in der sie wurzelt. «

A. de Tocqueville 1835¹

¹ Tocqueville, A. de 1835: Über die Demokratie in Amerika. Bd. 1, Ausgabe von 1985, Stuttgart. S. 49.

Kapitel I:

***Privatism* und das Paradoxon amerikanischer Kernstädte: Verfall trotz Erneuerung - Verfall wegen Erneuerung?**

»Die lokale Selbstverwaltung ist eines unserer kostbarsten Güter. Sie ist der wichtigste Beitrag zur Stabilität, Stärke, Freiheit und dem Fortschritt der Nation...«

C. Coolidge 1925²

»...das Verbleiben in der kulturellen Tradition des *privatism* ist hauptsächlich eine politische Entscheidung ... Die Macht dieser Tradition ist jedoch von solcher Art, daß sie fortwährend das Verständnis von öffentlicher Verantwortung oder Rechenschaft untergräbt.«

T. Barnekov, R. Boyle, D. Rich 1989³

1.1. Einführung und konzeptioneller Hintergrund

1.1.1. Kernstadtverfall - Erklärungsansätze

Die Großstadtentwicklung der USA ist durch eine deutliche und gravierende sozialräumliche Polarisierung gekennzeichnet. Diese zeigt sich in zweifacher Weise: einerseits zwischen Kernstadt und suburbanem Umland, andererseits innerhalb der Kernstädte zwischen den einzelnen Stadtteilen (vgl. Abb. 1.1. - 1.4.). Die Kernstädte oder *central cities*⁴ erfahren seit

² Präsident Coolidge, zit. in Gelfand, M. I. 1975: A Nation of Cities. The Federal Government and Urban America 1933 - 1965. Cambridge, Mass. S. 19, 22 (Übers. d. Verf.).

³ Barnekov, T./Boyle, R./Rich, D. 1989 : Privatism and Urban Policy in Britain and the United States. Oxford, S. 232 (Übers. d. Verf.).

⁴ Das US Bureau of the Census definiert die *central city* einer Großstadtregion als das oder die großstädtisch strukturierten und gebietskörperschaftlich selbständigen Zentren des großstädtischen Verdichtungsraumes. Innerhalb der *metropolitan region*, die mehrere solche Zentren aufweisen kann, gelten als die Kernstadt oder die Kernstädte (a) die Stadt mit der größten Bevölkerung, (b) mindestens jede weitere Stadt mit wenigstens 250 000 Einwohnern oder 150 000 Beschäftigten, (c) jede zusätzliche Stadt von 15 000 - 25 000 Einwohnern, die mindestens ein Drittel der Größe der Kernstadt hat, die eine Beschäftigtenquote der ansässigen Bevölkerung von mindestens 75 % hat und in der weniger als 60 % der Beschäftigten pendeln (vgl. US Bureau of the Census 1992: Statistical Abstract of the United States, 1992. Washington D. C., S.896 und US Bureau of the Census 1971: State and Metropolitan Data Book, 1991, Washington D. C., S. 356). Eine funktionale Definition nach Berry, B. benutzt Falke, A. 1987: Großstadtpolitik und Stadtteilbewegung in den USA. Die Wirksamkeit politischer Strategien gegen den Verfall. Basel, S. 14. Danach ist die Kernstadt der vor der suburbanen Nachkriegsexpansion bestehende alte Kern der Großstadtregion mit älteren Industrievierteln, dicht bebauten Wohnquartieren und dem innerstädtischen Geschäftsbereich. Insgesamt sind dies alle Gebiete, die seit dem zweiten Weltkrieg Funktionseinbußen und Standortverschiebungen erfuhren. Diese Definition ist von der Konzeption her jedoch begrenzt, da sie zu der Annahme verleitet, daß der Kernstadtverfall ein Nachkriegsphänomen ist. Er erfuhr in dieser Zeit jedoch nur seinen größten Schub.

Jahrzehnten städtebaulichen Verfall, Verslumung, Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverlust sowie eine zunehmende fiskalische Krise, d. h. eine Unfähigkeit, das notwendige Steueraufkommen zu erbringen, um Slums und Ghettos zu sanieren. Im Gegensatz dazu erfreuen sich die Vororte, d. h. die außerhalb der *central cities*, aber noch im metropolitanen Bereich⁵ gelegenen Gebiete zumeist eines rapiden Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums: Ihre Bewohner benutzen infrastrukturelle Leistungen der *central cities*, unterliegen aber meist nicht der Besteuerung durch die Kernstädte. Das ausgeprägte Ungleichheitsgefälle innerhalb der Kernstädte zeigt sich in den krassen Gegensätzen zwischen einzelnen eleganten Wohnvierteln der gehobenen Mittelschicht, den zentralen Geschäftsbereichen, welche die Größe der Wirtschaftsmacht USA symbolisieren, und den weiten Problemgebieten der Städte, den Slums und Ghettos, Zonen absoluter Zerstörung und mangelnder Wirtschaftsstruktur. Ihre Bevölkerung lebt in der Abhängigkeit staatlicher Transferleistungen und ist in vielfacher Hinsicht in einer klassischen Dritte-Welt-Problematik gefangen. Diese ist gekennzeichnet durch sehr hohes Bevölkerungswachstum, mangelnde Bildung und Aufstiegsmöglichkeiten sowie ein hohes Risiko jeder weiteren Generation, noch tiefer in die Armut abzusinken.⁶

⁵ Der großstädtische Verdichtungsraum wird entweder als Metropolitan Statistical Area (MSA), Consolidated Metropolitan Statistical Area (CMSA) oder Primary Metropolitan Statistical Area (PMSA) bezeichnet. Die Metropolitan Statistical Area, bis 1983 auch Standard Metropolitan Statistical Area (SMSA) genannt, bezieht sich auf eine größere Bevölkerungsballung von nicht unter 50 000 Einwohnern und angrenzenden Gemeinden, welche ein hohes Maß an sozialer und wirtschaftlicher Integration mit dem Bevölkerungszentrum aufweisen. In MSAs mit einer Bevölkerung von über 1 Mio. können Primary Statistical Areas (PMSAs) identifiziert werden, die aus jeweils einem großen verstädterten county oder einer Ansammlung von counties bestehen. Diese müssen nicht unbedingt eine central city haben, müssen aber untereinander eine sehr starke wirtschaftliche und soziale Kohärenz sowie eine starke Verflechtung mit angrenzenden Gebieten aufweisen. Eine Metropolitan Statistical Area, die Primary Metropolitan Statistical Areas aufweist, wird als Consolidated Metropolitan Statistical Area (CMSA) bezeichnet; vor 1983 als Standard Consolidated Statistical Area (vgl. US Bureau of the Census, 1991: State and Metropolitan Area Data Book 1991, Washington D. C., S. 356). Das gesamte Staatsgebiet der USA wird zudem entweder in metropolitane (innerhalb der MSAs, PMSAs oder CMSAs) oder nicht-metropolitane, außerhalb gelegene Gebiete aufgeteilt. MSAs, PMSAs und CMSAs sind mit Ausnahme von Neu England in bezug auf ganze counties definiert, in Neu England in bezug auf ganze Städte (vgl. US Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States, 1992, S. 4 /vgl. auch Abb. 1 im State and Metropolitan Area Data Book, 1991, S. xvi).

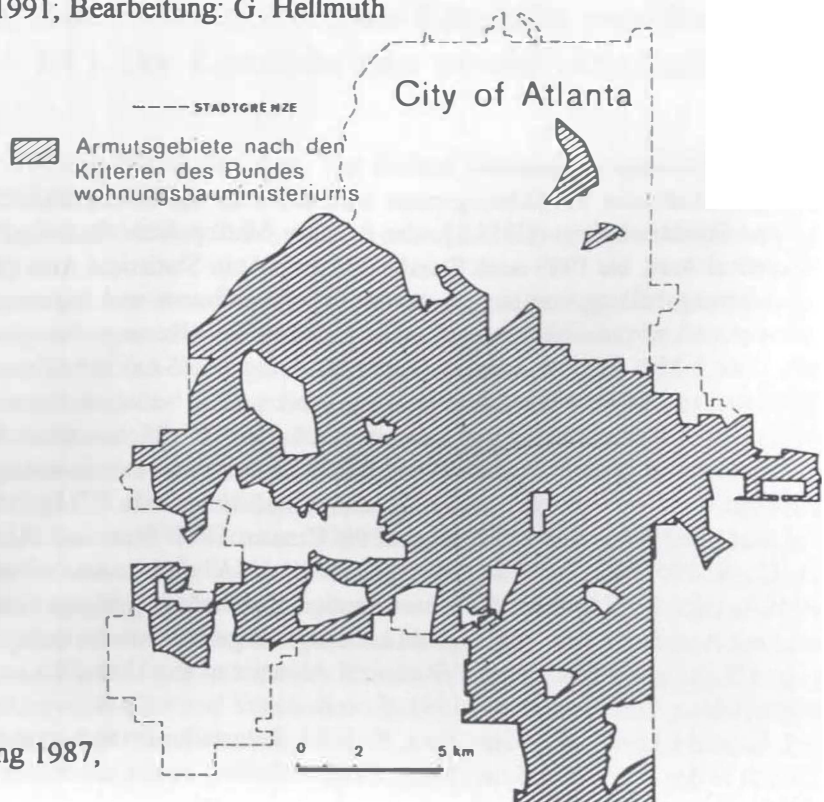
⁶ vgl. Kapitel III und Schneider-Sliwa, R. 1994: Kernstädte - Nährboden der Gewalt. In: Joas, H. und Knöbl, W. (Hg.) Gewalt in den USA. Frankfurt/Main, S. 21 - 47.

Abb. 1.1. Der Großraum Atlanta mit seiner Kernstadt (City of Atlanta)

Abb. 1.2. Polarisierung innerhalb der Kernstadt (Central City) - Armutsgebiete in Atlanta



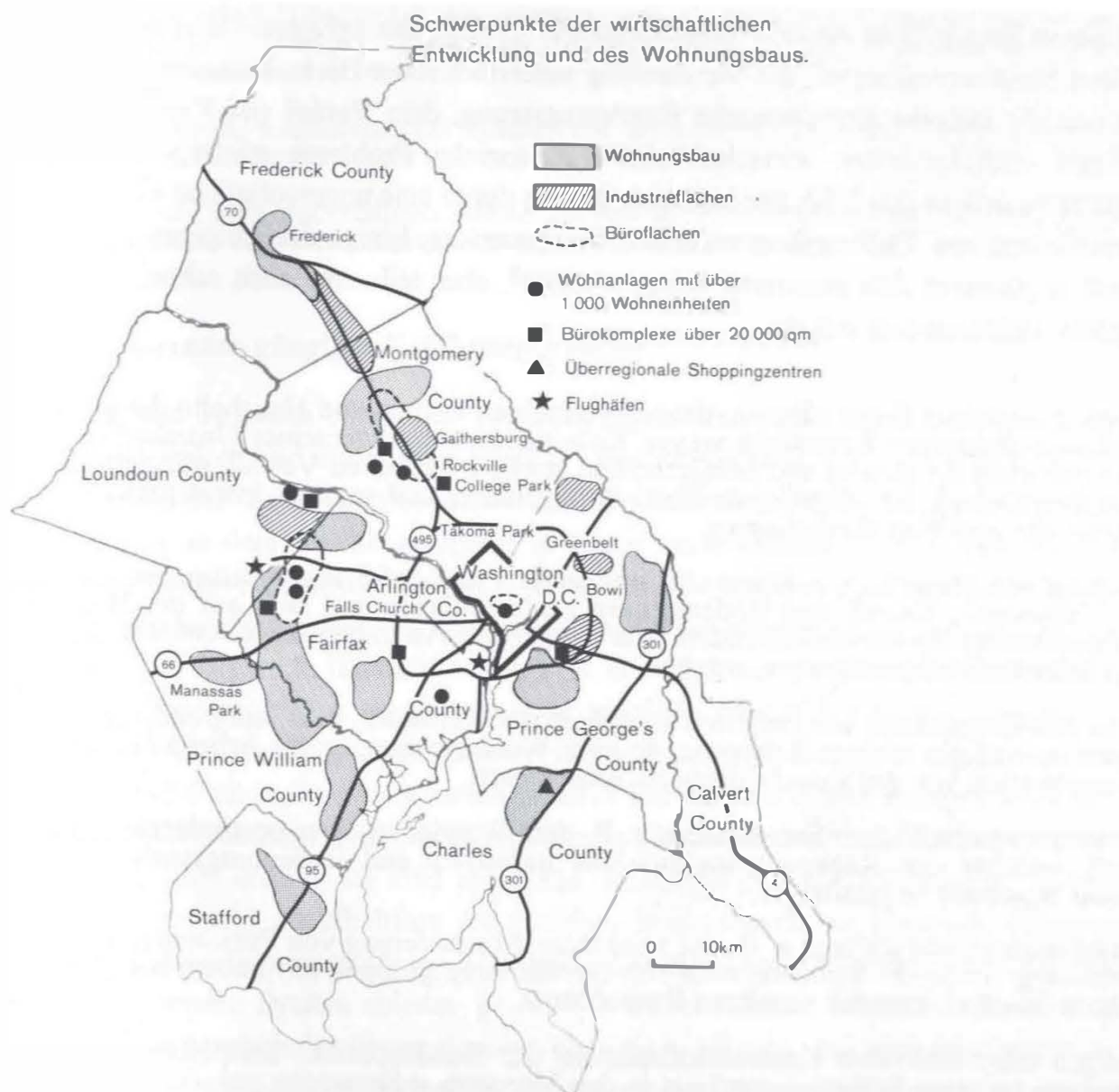
Quelle: Atlanta Chamber of Commerce 1991; Bearbeitung: G. Hellmuth



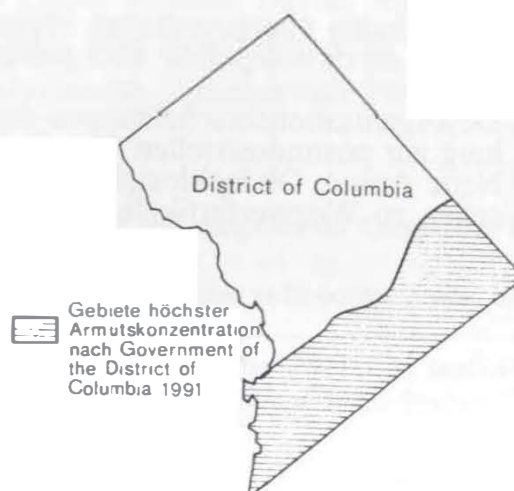
Quelle: City of Atlanta Bureau of Planning 1987, Kartographie: G. Helmuth

Abb. 1.3. Der Großraum Washington mit seiner Kernstadt, dem District of Columbia

Abb. 1.4. Soziale und wirtschaftliche Problemgebiete im District of Columbia



Quelle: Urban Land Institute 1991, S. 316; Bearbeitung: G. Hellmuth



Entwurf: R. Schneider-Sliwa, Kartographie: G. Hellmuth

Die Probleme amerikanischer Großstädte sind seit über einhundert Jahren in der Politik, in der Planung, philanthropischen Bemühungen und sozialstatistischen Erhebungen thematisiert worden. Ebenso lang gibt es Ansätze gemeinnütziger Träger, des privaten Unternehmertums und einzelner Stadtverwaltungen, die Verslumung innerstädtischer Bereiche aufzuhalten. Seit 60 Jahren bemüht sich die amerikanische Bundesregierung, dem Verfall der Kernstädte und einer Vielzahl städtebaulicher, wirtschaftlicher und sozialer Probleme zu begegnen.⁷ Die Großstadtproblematik in den USA zeichnet sich jedoch durch eine ungewöhnliche Permanenz, sogar Verschärfung aus. Dafür gab es viele Erklärungsansätze. Einige der gängigen Theorien, die teilweise in jüngerer Zeit empirisch belegt wurden⁸, aber teilweise auch schon vor Jahrzehnten galten, befassen sich mit der

- a. Vermeidung negativer Externalitäten; danach vermeiden Firmen und Haushalte der gehobenen Einkommensklassen Kernstädte wegen Kriminalität und allgemeiner Unsicherheit, hoher Konzentration der Armen und Minderheiten, starkem baulichen Verfall, mangelnder Investitionsbereitschaft der öffentlichen Hand in physischer und sozialer Infrastruktur sowie hoher Umwelt- und Verkehrsbelastung.
- b. Vermeidung von Steuern, v. a. hoher und steigender Pro-Kopf-Steuerbelastungen, die sich in den Kommunal-, Grund- und Bodensteuern niederschlagen und sich aus der Bevölkerungsabwanderung bei gleichbleibenden oder steigenden Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Infrastruktureinrichtungen ergeben.
- c. positiven Anziehungskraft von Gebieten außerhalb der Kernstadt, z. B. aufgrund geringerer Bodenpreise, weniger dichter Bebauung, neuerer Wohnsubstanz, guter Arbeitsmöglichkeiten, Konzentration von gut ausgebildeten Arbeitnehmern.
- d. allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, z. B. dem Wandel zu einer postindustriellen Gesellschaft, welcher den Rückgang traditioneller Industrien und Bedeutungsverlust innerstädtischer Standorte beinhaltet.
- e. demographischen Entwicklung, z. B. der selektiven Abwanderung von Personen mit besserer Ausbildung sowie der Konzentration von Bevölkerungsgruppen mit hohem natürlichem Zuwachs in Stadtgebieten mit veralteter Bausubstanz.
- f. nachteiligen oder fehlenden Kontrollmaßnahmen der Bundespolitik, beispielsweise Subventionierung privaten Wohnungsneubaus in den Vororten, oder wegen gesetzlich tolerierter diskriminierender Praktiken, wie z. B. mangelnder Kreditvergabe in verfallenen Wohngebieten.
- g. mangelnden übergeordneten Metropolitan- und Regionalplanung; danach wird Kernstadtverfall durch mangelnde übergeordnete Planung in Großstädten begünstigt.
- h. Desorganisationerscheinungen der postindustriellen Gesellschaft; danach ist die Entwicklung zur postindustriellen Gesellschaft von allgemeinen Sozialpathologien gekennzeichnet. Neue Armut, Obdachlosigkeit und Tendenzen zur Wegwerfgesellschaft, in der auch Menschen zu Wegwerfartikeln werden, sind nach dieser Theorie nicht nur in amerikanischen

⁷ Gelfand, M. I. 1975: op. cit.; Sternlieb, G. und Listokin, D. 1986. Housing: A Review of Past Policies and Future Directions. In: Sternlieb, G. 1986. Patterns of Development. New Brunswick, N. J., S. 27 - 67.

⁸ Bradbury K. L./Downs, A./Small, K. 1982: Urban Decline and the Future of American Cities. Washington D. C., S. 79 - 81.

Kernstädten am stärksten ausgeprägt, sondern werden unaufhaltsam auch andere Länder erfassen.⁹

- i. amerikanischen Lebensweise, dem *American way of life*; sie produziert eine typische Landschaft - das »Stadtland USA«, das durch Ödland, Industriebrachen und »Wirtschaftswüsten« charakterisiert ist.¹⁰
- j. Größenordnung amerikanischer Städte bzw. dem Ausmaß der sozialen Problematik, die mit gegebenen Ressourcen nicht mehr zu bewältigen sei.¹¹
- k. unbeabsichtigten nachteiligen Auswirkungen von Maßnahmen der Sozialpolitik, dem von Sozialwissenschaftlern zitierten *law of unintended consequences*.¹²

1.1.2. Grenzen gängiger Erklärungsansätze

Die gängigen Theorien bieten nur Teilerklärungen für einen komplexen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und räumlichen Prozeß. Demzufolge implizieren die Einzelerklärungen nur Teillösungen der Verfallsproblematik. Auch die Summe der Erklärungen erfaßt nicht den Gesamtkontext, in dem Verfall geschieht, d. h. die verschiedenen Erklärungen weisen lediglich auf verschiedene Fehlentwicklungen in einer Gesellschaft hin, ohne die fundamentalen gesellschaftlichen politisch-ethischen Wertvorstellungen mit einzubeziehen. Einige Erklärungen sind konzeptionell begrenzt. Betrachtet man z. B. die Hypothese von den postindustriellen Desorganisationserscheinungen, so gibt es zwar parallele soziale Fehlentwicklungen in postindustriellen Gesellschaften, jedoch ignoriert diese Hypothese die unterschiedlichen Planungstraditionen und Planungsinstrumentarien anderer Länder, um Entwicklungen nach dem Vorbild der USA zu verhindern. Die Sozial- und Stadtpathologien der USA können demnach als warnendes Beispiel dienen; sie sind aber kein richtungsweisender Trendsetter. In anderen Ländern muß es nicht unaufhaltsam zur gleichen Stadtentwicklung kommen, Planungstradition, die sich aus verfassungsmäßigen Mandaten, Gesetzen und Besonderheiten der Rollenverteilung im föderalen System ableitet, gewinnt in dieser Hinsicht besondere Bedeutung. Die Hypothese von mangelnder überregionaler Planung impliziert, daß eine ausgewogene Stadtentwicklung nur mit Hilfe eines starken zentralistischen Planungsinstrumentariums möglich ist. Dies ignoriert die Andersartigkeit der amerikanischen Planungstradition, die auf lokalpolitische Kräfte »von unten« baut. Sie hatte teilweise einen klaren sozialen Bezug, war logisch konsistent, dem jeweiligen Zeitgeist und den Erkenntnissen über den Stadtverfall angepaßt und brachte innerstädtische Verbesserungen und wohl koordinierte überregionale Planungsansätze hervor.

⁹ Lichtenberger, E. 1986: Stadtgeographie - Perspektiven. Aus der Reihe: Stand und Aufgaben der Geographie. In: Geographische Rundschau 38 (7 - 8), S. 388 - 394.

¹⁰ Holzner, L. 1981: Die kulturgenetische Forschungsrichtung in der Stadtgeographie - eine nicht-positivistische Auffassung. Die Erde 112, S. 173 bis 184, bes. S. 173.

¹¹ Glazer, N. 1990: The Limits of Social Policy. In: Dialogue Nr. 87 (1), S. 34 - 40.

¹² Murray, Ch. 1984: Losing Ground. American Social Policy 1950 - 1980. New York. und ders. 1990: In Pursuit of Happiness. In: Dialogue, Nr. 87 (1), S. 41 - 47; Hirschmann, A. O. 1990: A Rebuttal to Critics of Social Welfare. In: Dialogue, Nr. 87 (1), S. 48 - 53 für eine Kritik an dieser These.

Die kulturgenetische Hypothese zum *American way of life* ist eine der zutreffendsten Erklärungen; sie spricht als einzige explizit das fundamental »Amerikanische« des Kernstadtverfalls an und weist damit auf wichtige kulturelle Faktoren hin. Sie betont jedoch in erster Linie die anti-urbanen Präferenzen des einzelnen für suburbanes Leben, die kollektiv zur *highway society* mit flächenverschwendender »Shopping mall«-Kultur führt. Ferner wird das Festhalten an steuerlicher und verwaltungsmäßiger Unabhängigkeit in den Vororten oder die Rolle des ungeregelten profitorientierten Spekulantentums bei der Entwicklung und Fehlentwicklung von Städten hervorgehoben. Bei dieser Erklärung ist z. B. die wichtige Rolle der offiziellen Planung auf Bundes- oder Kommunalebene ausgeklammert. Diese unterstützte sowohl individuelle Präferenzen als auch »Developer« erst in ihrem Handeln und schuf die Rahmenbedingungen, welche entscheidend zur Ausprägung der polarisierten Stadtlandschaft USA beitrugen. Kulturelle Wertvorstellungen lösten eine raumwirksame Politik und eine Planungstradition auf Grundlage des *privatism* aus; dabei kam dem Individualismus und privatwirtschaftlichen Handeln von jeher eine zentrale Rolle in der Stadtentwicklung zu. Der Begriff des privatwirtschaftlichen Handelns bezieht sich in diesem Zusammenhang nicht nur auf die Aktionen und Interessen von Geschäftsleuten, sondern schließt auch andere gesellschaftlich relevante Gruppen, wie gemeinnützige Organisationen, Parteien, Gewerkschaften, Stiftungen oder kirchliche Verbände, ein. Die zentrale Rolle, welche diesen Akteuren durch die Bundespolitik zugewiesen wurde, hatte vier Auswirkungen auf die Stadt:¹³ (a) die allgemeine Prosperität hing von jeher in ungleich stärkerem Maße von individuellem Unternehmertum und Privatinitiative ab als von *community*-orientierter zentraler Planung, (b) das physische Erscheinungsbild der Städte ist in stärkerem Maße das Produkt wirtschaftlicher Zielsetzungen von »Developern«, Investoren und Großunternehmern als von städtebaulichen Planungen der öffentlichen Hand, (c) die Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik der öffentlichen Hand ist stark geprägt von Wirtschaftsinteressen und bezieht Interessensverbände der Geschäftswelt mit offiziellen Stadtplanungscoalitionen mit ein, (d) die starke Betonung privatwirtschaftlichen Handelns leistete in nicht wenigen Fällen sozialräumlicher Polarisierung Vorschub.

1.2. Zentrale Thematik der Arbeit

1.2.1. *Privatism* - ein Erklärungsansatz für Kernstadtverfall

Es sind also nicht mangelnde Planung oder zufällige negative Auswirkungen der Planungspolitik, sondern die Besonderheiten der Planungstradition, die erklären, warum trotz vieler Planungen der Kernstadtverfall von ungewöhnlicher Ausprägung und Permanenz ist und sich von einem überwiegend städtebaulichen zu einem wirtschaftlichen und sozialräumlichen Problem ausgeweitet hat. Dieses Paradoxon - Verfall trotz Planung und der Zusammenhang von Planungen und Verfall - ist wenig untersucht und wird in der vorliegenden Arbeit aufgegriffen.

¹³ Warner, S. Bass 1968: *The Private City: Philadelphia in Three Centuries of Its Growth*. Philadelphia; Palm, R. 1981: *The Geography of American Cities*. New York, S. 71 f.

In Anlehnung an Holzner¹⁴ wird Kernstadtverfall als ein fundamental kulturelles bzw. aus der spezifischen Kultur heraus entstandenes Problem angesehen. Im Unterschied zu Holzner wird jedoch nicht der Gesamtkomplex des *American way of life* als Ursache gesehen, sondern dessen wichtiger Teilaspekt *privatism*, der gleichermaßen politische Kultur, vorherrschende kulturelle Norm, wie auch Planungstradition ist und die wesentliche Grundlage des *American way of life* ist. Die wirtschaftliche, städtebauliche und sozialräumliche Problematik amerikanischer Großstädte wird als ein Problem der Planungs-, Stadtentwicklungs- und Sanierungspolitik gewertet. Diese ist von kulturellen, sozialen und religiösen Wertvorstellungen geprägt, welche der gesamten amerikanischen Gesellschaft zu eigen sind und die generelle Zielsetzung amerikanischer Großstadtpolitik beeinflußt haben. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies. Suburbanes Wohnen wurde aufgrund der politisch-ethisch-kulturellen Wertvorstellungen der amerikanischen Gesellschaft als fundamental amerikanisches Grundrecht *in pursuit of happiness* gefördert. Diesem Grundrecht sind andere Zielsetzungen amerikanischer Großstadtpolitik und Kernstadtrevitalisierung untergeordnet. Viele Maßnahmen der Kernstadtrevitalisierung dienen daher dazu, die Kernstadt für die Bewohner der *suburbs* attraktiv zu machen. Revitalisierungsansätze sind daher oft nur Ansätze zur Attraktivitätssteigerung der zentralen Geschäftsbereiche in der Downtown. Dies spricht weder die Symptome noch die Ursachen des Verfalls der Kernstädte oder ihrer Armutsgebiete an, wie z. B. die suburban-orientierte Stadtentwicklungspolitik oder die relative Vernachlässigung der Problemgebiete in Kernstädten, welche durch den kommunalen Handlungsspielraum bei der Auslegung von Bundesgesetzen und Durchführung von Bundesprogrammen erst möglich wird.

Eine gängige Sichtweise, die außerhalb der USA vertreten wird, geht davon aus, daß nur staatliche Intervention die vielfältigen Großstadtprobleme lösen und die Richtung für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung weisen kann. Im US Kontext gibt es aber eine andere Sichtweise und Tradition, in der individuelles Streben nach Glück, unternehmerische Stadtpolitik und wirtschaftspolitische vor sozialpolitischen Prioritäten als die Grundlage für das Allgemeinwohl angesehen werden. Diese Tradition, die als *privatism* bezeichnet wurde, hat von jeher die amerikanische Stadtentwicklungsgeschichte bestimmt; sie hat *private cities* hervorgebracht, welche nicht immer nur sozial-unverträgliche Strukturen zeigten. Die »Wende« in der Großstadtpolitik der 80er Jahre - die Besinnung auf lokalpolitische und privatwirtschaftliche Kräfte in den Städten zur Lösung städtischer Probleme - war daher kein Novum. Es war nur die expliziteste Rückführung auf die Tradition des *privatism*. Mit anderen Worten, die USA steht von jeher für ein anderes Paradigma der Stadtentwicklung. Dies ist allerdings in der europäischen wissenschaftlichen Darstellung zur amerikanischen Stadtentwicklung und gesellschaftsbegleitenden Prozeßforschung relativ wenig berücksichtigt worden. Der theoretische Zugriff auf die Stadtentwicklung der USA ist daher noch stark geprägt von dem europäischen Gedankenmodell eines sozialen Wohlfahrtsstaates mit straff strukturierter Planungs-

¹⁴ Holzner, L. 1981: op. cit.

hierarchie, die sozial-orientierte Lösungsansätze bei Großstadtproblemen zu konzipieren und auszuführen habe.

Es ist aber denkbar, daß sich effektive Lösungsmöglichkeiten für Großstadtprobleme auch durch andere Akteure als durch eine starke Zentralregierung ergeben können. Die USA sind in dieser Hinsicht ein besonders lehrreiches Beispiel. Erstens sind die USA selbst ein erfolgreiches Ergebnis eines Paradigmenwandels, wie schon Alexis de Tocqueville 1835 und 1840 ausführlich darstellte. Die USA sind ein Land, das bei seiner Gründung mit dem traditionellen Konzept einer Regierung von oben her brach und eine Staatsform mit einem »government of the people, by the people and for the people« wählte. Dem Handeln privater und privatwirtschaftlicher Akteure wurde von jeher eine zentrale Rolle zugewiesen, welche die Grundlage des *privatism* in der Stadtentwicklung wurde. Zweitens verfügt die USA vielleicht über eine größere Bandbreite von Erfahrungen mit dem privaten und privatwirtschaftlichen Handeln bei der Lösung sozialer Aufgaben als andere Länder. Die Geschichte der amerikanischen Stadtentwicklung zeigt wiederholt auch positive, sozialorientierte Planungen, noch bevor es soziale Zielvorgaben für den Wohnungs- und Städtebau durch die Bundesregierung gab. Auch seit den ausgehenden 80er Jahren gibt es innovative, sozialorientierte Lösungsansätze von Allianzen aus öffentlicher Hand und der Privatwirtschaft, den *public-private partnerships*. Diese leiten gegenwärtig Planungen bis weit in das 21. Jahrhundert ein. Zumindest in einigen Städten werden dabei ansatzweise Planungsmodelle verfolgt, die versuchen, sozialunverträgliche Stadtentwicklungen abzubauen.

Die Arbeit greift den grundlegenden Gedanken auf, daß *privatism* die wichtigste kulturelle Tradition, vorherrschende gesellschaftliche Norm und Planungstradition der USA ist, wie es bereits 1968 von Sam Bass Warner und 1989 von Barnekov, Boyle und Rich dargelegt wurde. Darauf basiert die Überlegung, daß *privatism* als Phänomen bzw. die Phase des *New Urban Privatism* der 80er und 90er Jahre »endogene« Potentiale zur amerikanischen Stadtentwicklung sind; sie entsprechen den politisch-kulturellen Normen. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Tradition des *privatism* ohne Fehlschläge ist; prinzipiell hat diese Tradition sogar zur polarisierten Struktur amerikanischer Großstädte beigetragen. Grundsätzlich ist aber *privatism* der einzige Modus, innerhalb dessen für amerikanische Kernstädte und ihre innerstädtischen Armutsgebiete Lösungen gefunden werden können. Dies durch den Handlungsspielraum, der es den Kommunen erlaubt, in eigener Regie Ausgleichsmechanismen zwischen Stadtvierteln unterschiedlicher Lebensverhältnisse einzusetzen, welche selbst in der Verfassung nicht vorgesehen waren. Daher leitet sich die Überlegung ab, daß die Planungstradition des *privatism* Kernstadtverfall begünstigen kann und dies auch getan hat. Sie bietet aber auch das Potential, wirksame Erneuerungen verfallener Gebiete herbeizuführen. Die vorliegende Arbeit argumentiert daher, daß *privatism* eine Erklärung für den Verfall amerikanischer Kernstädte und innerstädtischer Armutsgebiete ist; *privatism* ist aber auch das endogene Potential der USA, das - richtig aktiviert - sozialräumliche Disparitäten abbauen kann. Damit ist jedoch nicht ge-

sagt, daß dieses Potential in vielen Fällen tatsächlich aktiviert würde und in den wenigen Fällen, in denen es zum Abbau sozialräumlicher Disparitäten eingesetzt wird, ohne Fehlschläge gewesen wäre.

Eine Forderung nach mehr zentralstaatlicher Intervention wie in westeuropäischen Ländern wäre aber im Sinne der USA ein exogenes Konzept, eine europäische Perspektive, deren Grundlagen andere verfassungsmäßige Mandate und Planungsstrukturen sind. In der Debatte um Entwicklungsplanung in Entwicklungsländern ist es beispielsweise bereits akzeptiert, daß nachhaltige Entwicklungen nur über Ausnutzung endogener Potentiale und Planungskonzepte zu erreichen sind. Im Kontext der innerstädtischen Problemgebiete der USA gilt ein ähnliches Argument. Endogene Planungskonzepte im Einklang mit kulturellen Normen bieten Lösungsansätze für die Probleme des Kernstadt- und Stadtteilverfalls, auch wenn es bislang nur wenige Stadtbeispiele gibt, die diese Argumentation untermauern. Mit anderen Worten, Lösungen für die vielfältigen Probleme amerikanischer Kernstädte und ihrer Problemgebiete müssen innerhalb spezifisch amerikanischer kultureller Traditionen verstanden und gesucht werden; die Gedankenmodelle zum Abbau sozialräumlicher Disparitäten, die auf einer strengen Planungshierarchie basieren, können auf die USA nur sehr bedingt angewendet werden.

1.2.2. *Privatism* als endogener Lösungsansatz gegen den Verfall

Privatism und die *culture of privatism* bezeichnen das gesellschaftliche Wertesystem und die kulturellen Normen, die sich aus dem Jeffersonschen Demokratieverständnis ableiten, in dem *pursuit of happiness* ein verbrieftes Grundrecht ist. Dieses Verständnis brachte eine besondere politische Kultur hervor, welche im föderalen System den privaten, privatwirtschaftlichen und kommunalen Entscheidungen eine verfassungsmäßig garantierte zentrale Rolle zuweist. Basierend auf der Überzeugung, daß die Privatwirtschaft auch soziale Aufgaben effektiver, schneller und gerechter handhaben kann, wurden ihr von jeher durch die Zentralregierung bedeutende sozialstaatliche Aufgaben zugewiesen. Diese Rollenverteilung wurde dadurch verankert, daß ein entsprechender gesetzlicher, institutioneller und finanzieller Rahmen geschaffen wurde, der den Kommunen größtmöglichen Handlungs- und Ermessensspielraum gewährt. Die resultierende Planungstradition des *privatism* bezieht sich damit gleichermaßen auf die Großstadtpolitik des Bundes, die Erneuerungsplanung der Kommunen, einen gesellschaftlichen Standard und die dominierende Kulturtradition Amerikas.¹⁵ Jüngste Varianten auf Bundesebene sind auf der Ebene der Wirtschafts- und Sozialpolitik des Bundes der *New Federalism* und *Reaganomics*. Auf der Ebene der Großstadtpolitik sind es *New Urban Privatism* und *New Urban Reality*, auf der Kommunalebene manifestieren sie sich in den *public-private partnerships* der 80er und 90er Jahre.

¹⁵ Barnekov, T./Boyle, R./Rich, D. 1989: op. cit.

Nach Warner^{16,17}, auf den die wissenschaftliche Theorie des *privatism* zurückgeht, die sich von christlichen Idealen und klassischen Philosophien ableitet, ist das Hauptmerkmal des *privatism* die Betonung des Individuums und des individuellen Strebens nach Wohlstand:

»Psychologisch gesehen bedeutet *privatism*, daß der einzelne sein Glück in persönlicher Unabhängigkeit und in dem Streben nach Wohlstand suchen solle; auf der sozialen Ebene bedeutet *privatism*, daß der einzelne seine erste Loyalität gegenüber seiner unmittelbaren Familie hat und daß eine Gemeinde eine Union solcher geldverdienenden und -akkumulierenden Familien sein sollte; auf der politischen Ebene bedeutet *privatism*, daß die Gemeinde Frieden zwischen den einzelnen Geldverdienern bewahren und, wenn möglich, eine offene und gedeihliche Atmosphäre schaffen solle, in der jeder Bürger eine beträchtliche Möglichkeit hat, zu prosperieren.«

Mehrere Punkte machen die kulturelle und Planungstradition des *privatism* auf Bundes- oder Kommunalebene verständlicher:¹⁸

(a) Obwohl *privatism* kein ausschließlich amerikanisches Phänomen ist, ist dort sein Ausprägungsgrad viel stärker, weil weniger zentralstaatliche Mechanismen existieren und wirksam werden. Die durch *privatism* vorangetriebenen Stadtentwicklungen unterscheiden sich dadurch sehr wesentlich von denen in anderen Ländern mit starker Privatwirtschaft. Selbst wenn z. B. in der Bundesrepublik Deutschland ähnliche postindustrielle Desorganisationserscheinungen aufträten oder der *American way of life* übernommen würde, gäbe es noch das Mandat des Grundgesetzes, wonach sozial-räumliche Disparitäten durch zentralstaatliche Maßnahmen ausgeglichen werden müssen. In den USA ist es die Verfassung selbst, die wichtige Entscheidungsbefugnisse den Kommunen und dem Volk überläßt, um die bestmöglichen Voraussetzungen für das Streben nach Glück und Wohlstand zu schaffen, auch wenn diese Entscheidungen zu sozioökonomischen und räumlichen Disparitäten führen können. Eine ausgleichende Rolle der Zentralregierung war nie vorgesehen. Staatliche Intervention gilt daher in vielen Bereichen als unnötig, sogar als fundamental »unamerikanisch«, da sie grundsätzlich dem amerikanischen Demokratieverständnis, d. h. der Vorstellung von Selbstherrschaft und Selbstverwaltung, widerspricht.

(b) Die entscheidende Rolle, die dem privatwirtschaftlichen Handeln zugewiesen wird, ist aber nicht gleichzusetzen mit mangelndem Sozial- oder Problembewußtsein einer Bundesregierung, die unter Druck der Wirtschaft wichtige Entscheidungsfunktionen aufgibt. *Privatism* bezeichnet nicht das ohnmächtige Aufgeben des Staates an die Interessenvertreter der Wirtschaft. *Privatism* in den USA war von jeher bewußte Politik, d. h. *public choice* beider politi-

¹⁶ Warner, S. Bass 1968: op. cit., S. 3 - 4 (Übers. d. Verf.).

¹⁷ Zum Ursprung und Wesen des *privatism* vgl. auch Weber, M. 1958: *The Protestant Ethic and Capitalism in the United States*, New York; de Tocqueville, A. 1835 und 1840: *Über die Demokratie in Amerika* (Ausgabe von 1985, Stuttgart), welche die kulturellen und ethischen Wertvorstellungen der amerikanischen Gesellschaft und ihre Manifestationen in Politik, Wirtschaft, kulturellem und alltäglichem Leben umfassend analysieren.

¹⁸ Diese folgenden Punkte betonen Barnekov, T. /Boyle, R./Rich, D. 1989: op. cit., S. 34 - 37.

scher Parteien und offizielle Planungspolitik. In jeder Administration, v. a. auch unter der sozial-orientierten Roosevelt-Regierung, die den *New Deal* einsetzte, oder in der Johnson-Ära, welche die *Great Society* Sozialprogramme einführte, wurde dem Unternehmertum eine bedeutende Rolle zugewiesen. Dabei erkannte man, daß durch privatwirtschaftliche developments durchaus sozial unverträgliche Entwicklungen eintreten können. Insgesamt aber ging man davon aus, daß die Privatwirtschaft sehr viele soziale Aufgaben besser, schneller, effektiver und kostengünstiger übernehmen könne als Bundes- oder Länderregierungen. Dieses Verständnis zeigen auch alle bedeutenden Gesetzestexte zum Wohnungs- und Städtebau. Obwohl die Privatwirtschaft bei der Wohnungsversorgung für Einkommensschwache nur eine geringe Rolle spielte, wurde die Rolle der Privatwirtschaft und ihre soziale Verantwortlichkeit (*corporate social responsibility, social responsibility of business*) oder ihre inhärente Überlegenheit gegenüber dem behördlichen Sektor weder von den politischen Entscheidungsträgern noch vom Unternehmertum selbst je in Frage gestellt. Tatsächlich ist das Unternehmertum in den USA durch eine große philanthropische Tradition ausgewiesen.

1.2.3. Die Bedeutung staatlich-behördlichen Handelns in der Kernstadtrevitalisierung

Die Großstadtpolitik der USA war daher unter republikanischen wie auch demokratischen Administrationen immer bewußt darauf ausgerichtet, privatwirtschaftliche developments zu fördern. Die jüngste Variante dieser zweihundertjährigen Tradition war die als *Reaganomics* bekannt gewordene Wirtschaftspolitik, bei der es um eine Verbesserung der Bedingungen für unternehmerische Investitionen und Produktionsaktivitäten ging. Dabei wurde angenommen, daß eine von übertriebenen Lasten befreite »deregulierte« Wirtschaft Vollbeschäftigung erreichen würde, und daß sich die staatliche Wirtschaftspolitik daher nur um die Verbesserung der Arbeits-, Spar-, Investitions- und Produktionsanreize kümmern müsse.¹⁹ Die Reagan-Ära, die der Welt eine »neuartige« Wirtschafts- und Strukturpolitik vorstellte, welche von der Bush-Administration fortgeführt wurde, brachte im US Kontext also kein Novum, sondern nur die expliziteste Rückführung auf die Tradition des *privatism*. Allgemein suchte diese Politik viele Aspekte der Wirtschafts- und Sozialpolitik aus der Verantwortlichkeit des Bundes zu entlasten. In der Großstadtpolitik wurde stärker als bisher die Stadtrevitalisierung in die Regie der Staaten und Städte sowie in die Hand der Privatwirtschaft gelegt. Für die Großstadtpolitik bedeutete dies, daß man von direkten Subventionen für Großstädte zu indirekten Maßnahmen, z. B. verstärkten Investitionsanreizen für die Wirtschaft, überging. Die wirtschaftliche Gesundung metropolitaner Gebiete, die von der *urban crisis* betroffen waren, sollte über ein gesundes, nationales Wirtschaftswachstum erreicht werden. Die Rolle der Bundesregierung bei der Stadtsanierung sollte allenfalls die der Katastrophenversicherung oder des Retters in höchster

¹⁹ Holtfrerich, C.- L. 1990: Reaganomics und Weltwirtschaft. In: Knapp, M. (Hg.): Transatlantische Beziehungen. Stuttgart. S. 41.

Not sein, der nur sporadisch auftritt.²⁰ Die »Wende« der Großstadtpolitik der 80er Jahre bestand lediglich darin, dieses Prinzip, daß alle Administrationen vertraten (auch die demokratischen unter Roosevelt, Kennedy/Johnson oder Carter), noch stärker zu untermauern und im Rahmen des *New Federalism* eine noch vermehrte Abgabe sozialstaatlicher Aufgaben an Staaten und Kommunen zu versuchen. In der Kernstadtrevitalisierung wurde die Rolle des fast unbeteiligt Beistehenden angestrebt.²¹ Grundlegender Gedanke war, daß der postindustrielle Wandel auch zu einer *New Urban Reality* geführt habe: die Städte sind nicht mehr die Eckpfeiler der Wirtschaft und bedürfen daher auch keiner besonderen direkten Förderungs- und Revitalisierungsmaßnahmen mehr. Darüber hinaus vertrat man den Gedanken, daß die Subventionierung niedergehender Städte gerade die notwendige wirtschaftliche Umstrukturierung und Anpassung an postindustrielle Gegebenheiten verhindere. Diese Anpassung an neue wirtschaftliche Gegebenheiten galt in der Reagan-/Bush-Ära aber als wichtig für das längerfristige soziale und wirtschaftliche Wohlergehen der Städte und der Wirtschaft allgemein. Daher wollte man im längerfristigen nationalen Interesse der konjunkturellen Fluktuation von Städten nicht entgegensteuern. Um den Städten zu helfen, sollte ihnen also nicht geholfen werden. Die starke Kürzung der Bundesmittel für die Stadtentwicklung und -revitalisierung wurde daher als die beste Medizin angesehen, die der »Patient« Kernstadt brauchte, um sich selber mit anderen Mitteln zu kurieren.²²

Sofern die einzelnen Städte wirtschaftliche, soziale und finanzielle Probleme nicht lösen konnten, sollten im Rahmen des neuen Verständnisses vom Föderalstaat (*New Federalism*) die einzelnen Bundesstaaten einspringen, um z. B. fehlende Bundesmittel zu ersetzen.²³ Im allgemeinen sollten die Städte durch geschickte unternehmerische Stadtpolitik aber selber Wege finden, die Mittel für ihre Entwicklung und Sanierungsaufgaben aufzubringen. Nach der Großstadtpolitik der Reagan-Ära sollten Städte ihre Attraktivität für potentielle Investoren, Besucher und Einwohner steigern, anstatt sich um staatliche Zuschüsse zu bemühen. Städte waren angehalten, ein günstigeres Investitionsklima durch steuerbegünstigte »Enterprise-Zonen«, Deregulierung und Bereitstellung von Infrastruktur zu schaffen. Sie sollten neue Wege beschreiten, die Privatwirtschaft nicht nur zu fördern, sondern in Planungscoalitionen mit der öffentlichen Hand einzubinden, d. h. den »Developern« ein entscheidendes Mitspracherecht in der Stadtentwicklung und -sanierung einräumen. Obwohl das Konzept des *New Federalism* in der Sozialpolitik nur sehr eingeschränkt umgesetzt werden konnte, erfolgten in

²⁰ US Department of Housing and Urban Development 1982: The President's National Urban Policy Report, Washington D. C.; Peterson, P. E. (Hg.) 1985: The New Urban Reality, Washington D. C.; Ahlbrandt, R. S. 1984: Ideology and the Reagan Administration's First National Urban Policy Report. *Journal of the American Planning Association* 50 (4) Special Report, S. 479 - 484.

²¹ Peterson, G. E. und Lewis, C. W. 1986: Reagan and the Cities. Washington D. C., S. 1 - 10.

²² Herbes, J. 1982: Administration Seeks to Cut Aid to the Cities, Charging it is Harmful. In: *New York Times* v. 20.6., S. 25.

²³ Hall, J. S. 1986: Retrenchment in Phoenix, Arizona. In: Peterson, G. E. und Lewis, C. W. (Hg.) 1986: op. cit., S. 185 - 208.

Stadtentwicklungsprogrammen recht drastische Einsparungen, um Kommunen zu zwingen, eigene Initiativen, planungspolitische Instrumentarien und Finanzierungskonzepte zu entwickeln. Städte wurden aufgerufen, unternehmerische Stadtpolitik zu betreiben. Dies bedeutete aber, mehr als nur ein allgemeines wachstumsorientiertes und unternehmerfreundliches Klima zu schaffen. Vielmehr beinhaltete es, daß Städte ihren »komparativen Standortvorteil« erkennen und systematisch ausbauen sollten. Dieser »komparative Standortvorteil« ergibt sich aus der Geschichte, Tradition, Geographie oder bestimmten lokalpolitischen Konstellationen. Die einzelne Stadt sollte im amerikanischen Städtesystem ihre »Marktlücke« entdecken und ihre Einzigartigkeit im Vergleich zu anderen Städten oder ihren eigenen suburbanen Außenzentren entwickeln. In dieser Hinsicht beschritten Städte in den 80er Jahren eigene und sehr unterschiedliche Wege. Es fand eine Rückbesinnung auf die stadttypischen Standortvorteile statt und es entstanden neue Konzepte für die Stadtentwicklung und -vermarktung (*city marketing*). Kernstädte entwickelten ihre eigenen Modelle, der Stagnation und dem Verfall zu begegnen und ihre Positionen im jeweiligen metropolitanen Raum wie auch im Städtesystem zu festigen.

1.3. Hauptthesen der Arbeit

1.3.1. *Privatism* - Determinante des Kernstadtverfalls, sozialräumlicher Polarisierung und endogenes Potential zum Abbau von Disparitäten

Die Arbeit entwickelt zwei zentrale Gedanken. Der eine sieht *privatism* als eine Erklärung für den Kernstadt- und Stadtteilverfall, der andere versteht *privatism* als Lösungspotential für den Abbau sozialräumlicher Disparitäten. Hauptthesen sind:

- I. Auf der »Makroebene« der USA und der Bundespolitik kann man den Verfall amerikanischer Kernstädte und Stadtteile zu einem großen Teil auf die spezifisch amerikanische Kultur und Planungstradition des *privatism* zurückführen, in welcher dem kommunalen und privatwirtschaftlichen Handeln eine zentrale Rolle bei der Lösung sozialstaatlicher Aufgaben zukommt.
- II. Auf der »Mikroebene« der Stadt und der Kommunalpolitik hat diese Planungstradition des *privatism* trotz vieler Fehlschläge ein großes Potential, dem städtebaulichen und wirtschaftlichen Verfall in Armutsgebieten zu begegnen und sozialräumliche Disparitäten abzubauen.

Die zwei gegensätzlichen Thesen sind konzeptionell wie folgt zu vereinbaren. Die großstadtbezogene Bundespolitik, die von der Wertvorstellung des *privatism* geprägt ist, hat zwar auf nationaler Ebene Rahmenbedingungen für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung und Sanierung geschaffen, auf Bundesebene jedoch das Problem der Kernstädte nicht abbauen können, z. T. sogar verstärkt. Dies ist daraus zu erklären, daß der Bund den Kommunen einen großen Ermessens- und Handlungsspielraum und weitgehende Interpretationsfreiheit bei der Auslegung von Bundesgesetzen und Direktiven in der Stadterneuerungspolitik einräumte. Dieser im europäischen Kontext fast unverständliche Handlungsfreiraum der Kommunen beruht auf dem

Jeffersonschen Demokratieverständnis, wie es in der *Declaration of Independence* zum Ausdruck kommt²⁴ und verfassungsmäßig im zehnten Zusatzartikel der *Bill of Rights* verankert ist.²⁵

Auf der Ebene der Bundespolitik brauchen demnach Stadterneuerungsmodelle nicht zum gewünschten Erfolg führen, wenn Kommunen nicht »mitziehen«. Kommunen befassen sich beispielsweise nicht mit der Erneuerung ihrer Problemgebiete, wenn andere Aufgaben, wie der Büroflächenbau in der Downtown zur Belebung der Wirtschaftsstruktur vordringlicher erscheinen. Vorortgemeinden brauchen keine sozialen Wohnungen zu errichten, wenn diese den harmonischen Gesamteindruck der Gemeinde stören. Andererseits haben Kommunen gerade in der Tradition des *privatism* den Handlungsraum, der nötig wäre, um innerhalb der Rahmenbedingungen ihre eigenen lokalspezifischen Varianten zu verfolgen. Einzelne Bundesstaaten und Kommunen können und haben zum Beispiel in der Verfassung nicht vorgesehene Ausgleichsmechanismen zwischen strukturstarken und -schwachen Gebieten eingeführt; *privatism* kann also durchaus im Kontext einzelner Städte, z. B. über »Linkage-Politik«, wie in Boston verfallene Stadtteile revitalisieren und sozialräumliche Disparitäten abbauen. Mit anderen Worten, *privatism* hat zu einem großen Teil die sozialunverträglichen Strukturen in amerikanischen Städten hervorgebracht. *Privatism* bietet aber auch den Handlungsspielraum in den Kommunen, der im Einklang mit amerikanischen kulturellen Traditionen sozialräumliche Disparitäten abbauen könnte. *Privatism* ist also nicht nur ein historischer Erklärungsansatz für den anhaltenden Verfallsprozeß, sondern er ist auch das Vehikel für »angepaßte«, d. h. den politisch-kulturellen Normen der USA entsprechenden und sozialverträglicher Planung für die Zukunft. *Privatism* ist sozusagen das einzige »endogene« Planungskonzept der USA, das auch für sozialorientierte Stadtplanung in Frage kommen kann. Jegliche zentralistische Planungen sind mit der Verfassung und kulturellen Traditionen unvereinbar und stellen einen exogenen Lösungsansatz zur amerikanischen Großstadtproblematik dar. Es folgt aus diesem Gedanken aber auch, daß ein Transfer des amerikanischen Paradigmas zur Stadtentwicklung in den Kontext anderer (westeuropäischer) Länder und gesellschaftspolitischer Systeme mit zentraler Planungsstruktur und -tradition ebenso unangebracht wäre.

²⁴ Danach dient die Regierung dazu, das Leben, die Freiheit und das Streben nach Glück (ursprünglich das Streben nach Eigentum) zu sichern. Die Regierung wird durch die Zustimmung der Regierten legitimiert, und das Volk hat das Recht, eine Regierung, die diesen Zielen abträglich ist, ab- und eine neue Regierung einzusetzen. Corwin, E. S. und Peltason, K. W. 1985: *Understanding the Constitution*, New York, S. 1, bezeichnen diese Inhalte der *Declaration* als das »amerikanische Credo und Bewußtsein«.

²⁵ Der zehnte Zusatzartikel, der 1791 in Kraft trat und ein Teil der Verfassung wurde, lautet: »Die Machtbefugnisse, die von der Verfassung weder den Vereinigten Staaten übertragen, noch den Einzelstaaten entzogen werden, bleiben den Einzelstaaten oder dem Volk überlassen«. Dies schränkt die Machtbefugnisse der zentralen Bundesregierung ein und legt zentralstaatlichen Institutionen die Restriktionen auf, welche nötig sind, um das »Streben nach Glück« individuell unangetastet ausleben zu können. Corwin, E. S. und Peltason, K. W. 1985: op. cit. S. 135 - 137.

1.3.2. Planungsinfrastruktur, staatlich-behördliches Handeln - Determinanten sozial-räumlicher Entwicklungen

Aus diesen Überlegungen leitet sich der zweite zentrale Gedanke der Arbeit ab. In amerikanischen Städten kann man besonders gut auf der lokalen Ebene sehen, wie und warum Großstadtprobleme, die Problematik innerstädtischer Armutsgebiete und die sozialräumlichen Disparitäten Bestand haben können. Lokale Planungsinstitutionen spielen dabei eine besondere Rolle. Behördliches Handeln, z. B. durch Planungsämter, ist nicht nur allgemein raumwirksam, sondern trägt entscheidend dazu bei, bestehende sozialräumliche Ungleichgewichte zu verschärfen oder abzubauen. Damit ist nicht gemeint, daß sich alle sozialräumlichen Ungleichheitsgefälle aus Planungen und behördlichen Entscheidungen ableiten. Vielmehr bedeutet es, daß die bestehenden sozialräumlichen Disparitäten nicht als Ergebnis »natürlicher«, evolutionärer Prozesse angesehen werden können, sondern sehr wohl durch behördliches Handeln steuerbar sind und teilweise auch unbeabsichtigt gesteuert wurden. Der Grad der Ausprägung sozialräumlicher Unterschiede und die Richtung der Entwicklung sind auf jeden Fall von behördlichem Handeln sowie dem Wirken der neuen Allianzen aus Politik und Wirtschaft abhängig. Da der Gesetzgeber den amerikanischen Kommunen einen Freiraum hinsichtlich der Planungsinfrastruktur gab, d. h. des institutionellen Aufbaus, der in einer Stadt für die Stadtentwicklung verantwortlich ist, gibt es sehr viele verschiedene Institutionen, Mechanismen und Ansätze, um dem Kernstadt- und Stadtteilverfall zu begegnen. Diese unterscheiden sich zum Teil erheblich von Stadt zu Stadt und operieren auch in jeder Stadt unterschiedlich. Dabei wird in vielen Städten durch mangelnde Koordination der Planungsbehörden oder verfehlte Prioritäten eine sozialräumliche Polarisierung vertieft; es gibt aber auch Modellfälle, in denen Städte der Abbau sozialräumlicher Disparitäten aktiv durch konzertiertes Vorgehen aller relevanten Akteure betrieben wird. Diese Überlegungen werden zur dritten Hauptthese zusammengefaßt:

- III. In amerikanischen Städten ist behördliches Handeln ein besonders wichtiger Faktor, der erklärt, wie sozialräumliche Ungleichheitsgefälle, z. B. zwischen den Stadtteilen einer Kernstadt, aufrechterhalten werden und Bestand haben können. Es gibt allerdings auch eine Neuorientierung städtischer Planungsinstitutionen - auch der neuen *public-private partnerships*, und einige vielversprechende Aktivitäten und Programme, welche sozialräumliche Unterschiede abzubauen versuchen.

1.4. Zielsetzung und methodisches Vorgehen

1.4.1. Die Makroebene der Bundespolitik und die Mikroebene kommunaler Revitalisierungspolitik

Um diese Thematik zu entwickeln, werden

- auf der »Makroebene« der bundespolitische Gesamtkontext, Konzepte und Rahmenbedingungen zusammengefaßt, die für alle Städte gelten. Ferner werden die realen räumlichen Auswirkungen der Stadterneuerungsplanung insgesamt und unter besonderer Berücksichtigung der 80er und 90er Jahre dargelegt.
- auf der »Mikroebene« anhand von Fallbeispielen mit Modellcharakter aufgezeigt, in welcher unterschiedlicher Weise Städte innerhalb der bundespolitischen Rahmenbedingungen agieren, v. a. in der jüngsten Ära der *New Urban Reality*. Es wird auch dargelegt, welche speziellen Erneuerungskonzepte gegenwärtig in drei US-amerikanischen Städten implementiert werden und welche wirtschaftlichen und sozialräumlichen Entwicklungen festzustellen sind. Dabei wird die jeweilig betriebene Stadterneuerungspolitik selbst als Prototyp oder Modell der Stadterneuerung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf wirtschaftliche Revitalisierung und sozialräumliche Prozesse betrachtet.

Der Gedanke, daß lokales behördliches Handeln in der Stadterneuerung letztendlich zur Ausprägung, Vertiefung oder dem Abbau sozialräumlicher Disparitäten beiträgt, wird durch mehrere Schwerpunkte erarbeitet. Erstens wird gezeigt, welche Institutionen in jeder Stadt relevant sind, zweitens welche raumwirksamen Erneuerungsmaßnahmen sie verfolgen und drittens, welche Entscheidungen und Prioritäten sie treffen, um die sozialräumlichen Unterschiede erhalten oder abbauen zu können. Im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen dabei nicht die Routineaufgaben der Planung (z. B. Straßenbau) oder ungewöhnliche Vorkommnisse, die sich raumwirksam auswirken. Schwerpunkt sind die normalen, offiziellen raumwirksamen Maßnahmen der Planungsinstitutionen bei der Revitalisierung der Kernstadt und einzelner verfallener Stadtteile. Dabei werden nicht alle Institutionen angesprochen, sondern nur die wichtigsten Kräfte in jeder Stadt. Es wird auch nicht davon ausgegangen, daß alle Institutionen oder *public-private partnerships* für alle sozialräumlichen Unterschiede verantwortlich sind; die Ursachen dafür sind vielfältiger Natur; es wird aber angesprochen, in welcher Weise behördliches Handeln bestehende sozialräumliche Polarisierungen beeinflussen kann.

1.4.2. Revitalisierung - Maßnahmen gegen Slums und Verfall

Revitalisierung beinhaltet alle Maßnahmen gegen Slums und Verfall, d. h. städtebaulichen und wirtschaftlichen Verfall. Solche Strategien werden im allgemeinen für zwei geographische Ebenen konzipiert: (1) für die gesamte Kernstadt, um ihre Rolle innerhalb des Großraums oder des amerikanischen Städtesystems aufzuwerten, und (2) als Revitalisierung einzelner verfallener Stadtteile innerhalb der Kernstadt. Beide geographischen Ebenen sind eng miteinander verbunden. Im Rahmen eines Gesamtentwicklungskonzepts für eine Kernstadt, die ihre Rolle neu zu definieren sucht, werden oft einzelnen Stadtteilen neue Funktionen oder Bedeu-

tungen zugewiesen. Revitalisierungspolitik für eine gesamte Kernstadt und als Aktionsplan für einzelne Stadtteile sind daher die zwei Komponenten der *grand vision*, welche amerikanische Städte verfolgen. Beide Teile werden daher als grundsätzliche konzeptionelle Einheit verstanden und dementsprechend diskutiert.

1.4.3. Untersuchungsmethode und Besonderheit des Ansatzes

Im Einklang mit der amerikanischen Planungsstruktur für Großstadtentwicklungen, in welcher der Bund die Rahmenbedingungen setzt und die Kommunen unter weitgehender Ausschaltung der Staaten die entscheidende Rolle einnehmen²⁶, erfolgt die Untersuchung auf der Makroebene der Bundesgroßstadtpolitik und der Mikroebene der kommunalen Erneuerungsplanung. Die Ziele der Revitalisierung waren nicht immer direkt zu erfassen; sie unterscheiden sich de facto zum Teil erheblich von offiziell propagierter Planungspolitik. Die tatsächliche Revitalisierungspolitik war daher nur aus dem Zusammenhang des Strategierahmens und aus der Bündelung von konkreten Einzelmaßnahmen in der Wirtschafts- und Gewerbeförderung und dem Wohnungsbau herauszukristallisieren. Erschwert wurde dies dadurch, daß in jeder Stadt eine andere Planungsbürokratie »herrscht«, andere Dokumente, planungsinterne Materialien, statistische Reports und Pläne verfügbar sind, die nicht immer miteinander vergleichbar sind. Daher wird die Revitalisierungspolitik in jedem Stadtbeispiel (Atlanta, Boston, Washington D. C.) anders dargestellt, die inhaltlichen Schwerpunkte der Stadtbeispiele sind jedoch die gleichen:

- (1) strukturierte Verantwortlichkeiten innerhalb der Planungsbürokratie, d. h. Behörden/Akteure, Aufgaben, und ihr gebietsspezifisches Vorgehen;
- (2) Maßnahmen, die zum Aufschwung verfallener Stadtgebiete und zum Abbau sozialräumlicher Disparitäten ergriffen werden.
- (3) die Gesamtvision von der Stadtentwicklung für das 21. Jahrhundert und die Bedeutung oder Rolle verfallener Stadtteile in der Langzeitplanung.

Um dies darzustellen, wurde eine Vielfalt interner Planungsdokumente und Statistiken ausgewertet und interpretiert. Das wichtigste Mittel war aber die Befragung einer großen Anzahl von Personen, die in den jeweiligen Städten in führenden Stellungen mit Planungsaufgaben betraut waren und die Richtung der Entwicklungspolitik mitbestimmten. Dabei wurden Experten aus dem behördlichen Sektor, gemeinnützigen Organisationen, privatwirtschaftlichen profit-orientierten Unternehmen und ferner akademischen oder privaten unabhängigen Forschungsinstituten befragt.

²⁶ Die Bundesstaaten ermöglichen lediglich durch eine Gesetzgebung (*state enabling legislature*), daß die Bundesgesetze für das Gebiet gelten und Kommunen an den jeweiligen Bundesprogrammen teilnehmen können.

Die Befragung wurde mit Hilfe veröffentlichter Materialien, z. B. der Sekundärliteratur zur Entwicklung der jeweiligen Städte, vorbereitet; diese schloß jedoch die aktuellen Entwicklungen kaum ein. Als wichtiger erwies sich daher ein intensives Auswerten der jeweiligen städtischen Tageszeitungen, wie Boston Globe, Boston Herald, Washington Post und Atlanta Constitution. Dadurch ergab sich ein erster Eindruck von der Revitalisierung der jeweiligen Städte, Einzelmaßnahmen, Planungen und Kontroversen in der Planung. Dieses Wissen diente dazu, die wichtigsten Akteure innerhalb der Planungsbürokratie der jeweiligen Stadt zu identifizieren und einen strukturierten Fragenkatalog zu erstellen, der auf die jeweilige Behörde oder Institution abgestimmt war, und der als Einstieg für ein oder mehrere ausführliche Gespräche diente. Diese intensive Vorbereitung erhöhte in signifikanter Weise die Gesprächs- und Kooperationsbereitschaft der Befragten und veranlaßte sie, sehr viele weitere Kontakte und Gesprächspartner für dieses Forschungsprojekt zu vermitteln. Alle Befragungen wurden selbst durchgeführt; um den größtmöglichen Nutzen aus den Befragungen ziehen zu können, d. h. im Sinne ehrlicher »Insider«-Ansichten und -Antworten, wurde darauf verzichtet, die Gespräche mit einem Aufnahmegerät aufzuzeichnen und schriftliche Gesprächsprotokolle mit Antworten, die teilweise *off the record* waren, direkt zu zitieren bzw. dem jeweilig Befragten direkt zuzuschreiben. Der Grund für diese Vorgehensweise lag darin, daß dieses Projekt nicht nur an den Informationen interessiert war, die man offiziell *for the record* zu geben bereit war. Vielmehr lag ein Schwerpunkt darauf, herauszufinden, in welcher Weise die Akteure »wirklich« vorgehen, was die »eentlichen«, nicht unbedingt offiziellen Hintergründe und Probleme sein könnten.²⁷ Die während der Feldforschung zwischen 1987 und 1992/93 Befragten werden daher nicht direkt zitiert. Die Befragungen dienten auch wesentlich als Interpretationshilfe, um die vielen Dokumente der »grauen Literatur«, die zur Verfügung gestellt wurden, in eine Perspektive zu rücken, zu interpretieren, ein Gesamtbild zu entwerfen und eigene Schlüsse über Planungsprozesse, -orientierung und -probleme, Hintergründe, Kontroversen sowie sozialräumliche Auswirkungen zu ziehen.

Der Vorteil dieser Befragungsmethode zeigte sich v. a. bei den Gesprächen nach 1991/1992, einem Zeitpunkt, in dem es in allen drei Städten wichtige Neuorientierungen in der Planungspolitik gegeben hatte, Umstrukturierungen in Behörden und Programmen vorgenommen und neue Initiativen angeregt wurden. Auch wurden zu diesem Zeitpunkt erst die Auswirkungen von früheren Programmen bemerkbar, z. B. in Boston, oder neue weitreichende Pläne erarbeitet. In Washington wurde z. B. erst 1992 ein neuer Jahrhundertplan in einem kleinen Kreis von Planern diskutiert (»Washington 2050«), Einsicht in diese Planung erlaubte eine ganz andere Interpretation vieler Maßnahmen, die zunächst zusammenhangslos erschienen. In Atlanta wurde erst 1992/93 eine Neuorientierung und ein Bruch mit jahrzehntealten Planungstraditionen vollzogen. Auch diese planungsinternen Informationen erlaubten letztendlich, andere Aussagen zu treffen, als aus veröffentlichten Planungsdokumenten zu entnehmen gewesen

²⁷ Dieser Ansatz folgte der Vorgehensweise von Stone, C. N. 1989: *Regime Politics, Governing Atlanta 1946 - 1988*, Lawrence, Kansas, S. 259 f.

wären. Auch in Boston sind bereits Planungen für das 21. Jahrhundert in der Ausführungsphase, über die man selbst in der »grauen Literatur« bis 1990 kaum Hinweise hatte. Auch hier erbrachte die besondere Art der Befragung wesentlich neuartige Perspektiven und Interpretationshilfen, denn befragte Personen gewährten ganz neue Erkenntnisse und Einsichten in komplexe, behördeninterne, z. T. vertrauliche Unterlagen und Entscheidungsprozesse.

Ebenso dienten statistische Materialien als Interpretationshilfen; eine Reihe veröffentlichter oder unveröffentlichter Statistiken und statistisch-kartographischer Darstellungen offizieller Stellen wurden dafür übernommen.²⁸ Anders verhält es sich jedoch mit den kartographischen Darstellungen zu Planungsprozessen. Die meisten Karten wurden aufgrund z. T. dürftiger Planungsunterlagen oder Konzepte verschiedener Stellen neu erstellt und machen inhaltlich wichtige Aussagen. Sie helfen nicht nur bei der Interpretation, sondern stützen wesentlich die vorgetragenen Argumente. Darüber hinaus sind diese Darstellungen an sich relevant, da in der geographischen Großstadtforschung in den USA kaum vergleichbares Material veröffentlicht ist.

²⁸ Die Behandlung sozialräumlicher Prozesse, die in einem möglichen Zusammenhang mit Planungen stehen, wurde nicht durch einen »harten« quantitativen Ansatz angestrebt, z. B. durch Darlegung der Veränderungen in den *census tracts* zwischen dem 1980er und 1990er Census. Die Gespräche und Feldarbeit hatten ergeben, daß viele Modelle der Revitalisierung außerordentlich kleinräumig waren, z. B. die Sanierung des Stadtviertels Cabbagetown oder die Erneuerungsmaßnahmen durch einen *community land trust*. Solche Beispiele sind aber vom Konzept her sehr bedeutende Modellfälle in den USA geworden und wurden in anderen Städten aufgegriffen, auch wenn sich ihre Auswirkungen selbst auf der Ebene der *census tracts* kaum nachweisen lassen. Andere Modelle, wie z. B. die Planungen von Boston Housing Partnerships sind zwar signifikant von ihrer Größenordnung, v. a. zwischen 1988 und 1990, und wären eventuell in einigen *census tracts* nachzuweisen. Der statistisch-sozialräumliche Vergleich würde die möglichen Einflüsse der anderen acht intercensalen Jahre jedoch unberücksichtigt lassen oder die tatsächliche Bedeutung der Planungen gar nicht entsprechend darstellen können. Wie bedeutend dieses Beispiel tatsächlich ist, zeigt sich jedoch daran, daß das Modell Boston Housing Partnerships als Vorlage für ein neues Bundesgesetz im Anhörungsverfahren des Congress ist. Einige der Planungen sind nicht auf einzelne Gebiete zu beziehen, wie z. B. die Industrialisierungs- und Arbeitsmarktpolitik Bostons, die in dieser Stadt einen sehr bedeutenden Teil der Revitalisierungspolitik darstellt. Wieder andere Planungen sind gebietsbezogen, z. B. »Enterprise Zonen« und Industrieparks, sie sind jedoch in menschenleeren ehemaligen Sanierungsflächen angelegt und rekrutieren ihre Arbeitskräfte aus anderen Bezirken. In diesen Fällen ist es unmöglich, Maßnahme und sozialräumliche Auswirkungen in einen Zusammenhang zu setzen. Im Fall Atlanta wiederum prozessiert die Stadt Atlanta noch gegen das statistische Bundesamt über die erhobenen Censusdaten von 1990 und legt in einigen Fällen unterschiedliches Zahlenmaterial vor. Einkommensdaten des Census wiederum wurden teilweise erst 1992/93 veröffentlicht. Zu diesem Zeitpunkt waren die schriftlichen Ausführungen und qualitativen Untersuchungen bereits zu weit gediehen, um den quantitativen Ansatz aufgreifen zu wollen. Die Zahl der Beispiele, die einen strikten Quantifizierungsansatz wenig sinnvoll erscheinen ließen, könnte fortgesetzt werden. Dies wurde auch bei den Gesprächen in den USA klar; die darin bestärkten, stärker die konzeptionelle Seite der Revitalisierungsmodelle und ihre Signalwirkung zu analysieren, als zu versuchen, über statistische Analysen und Computerkarten Effekte nachzuweisen, die sich noch gar nicht ergeben haben oder erst im nächsten intercensalen Zeitraum nachzuweisen sind. Ein Konsens bestand darüber bei den Gesprächspartnern, daß sich Revitalisierungspolitik für eine niedergehende Kernstadt wie auch einzelne Problemgebiete und gegenwärtige sozialräumliche Prozesse am ehesten qualitativ-interpretativ erschließen lassen als durch reines *number-crunching*.

1.5. Relevanz der Arbeit

1.5.1. Planungspolitische Relevanz

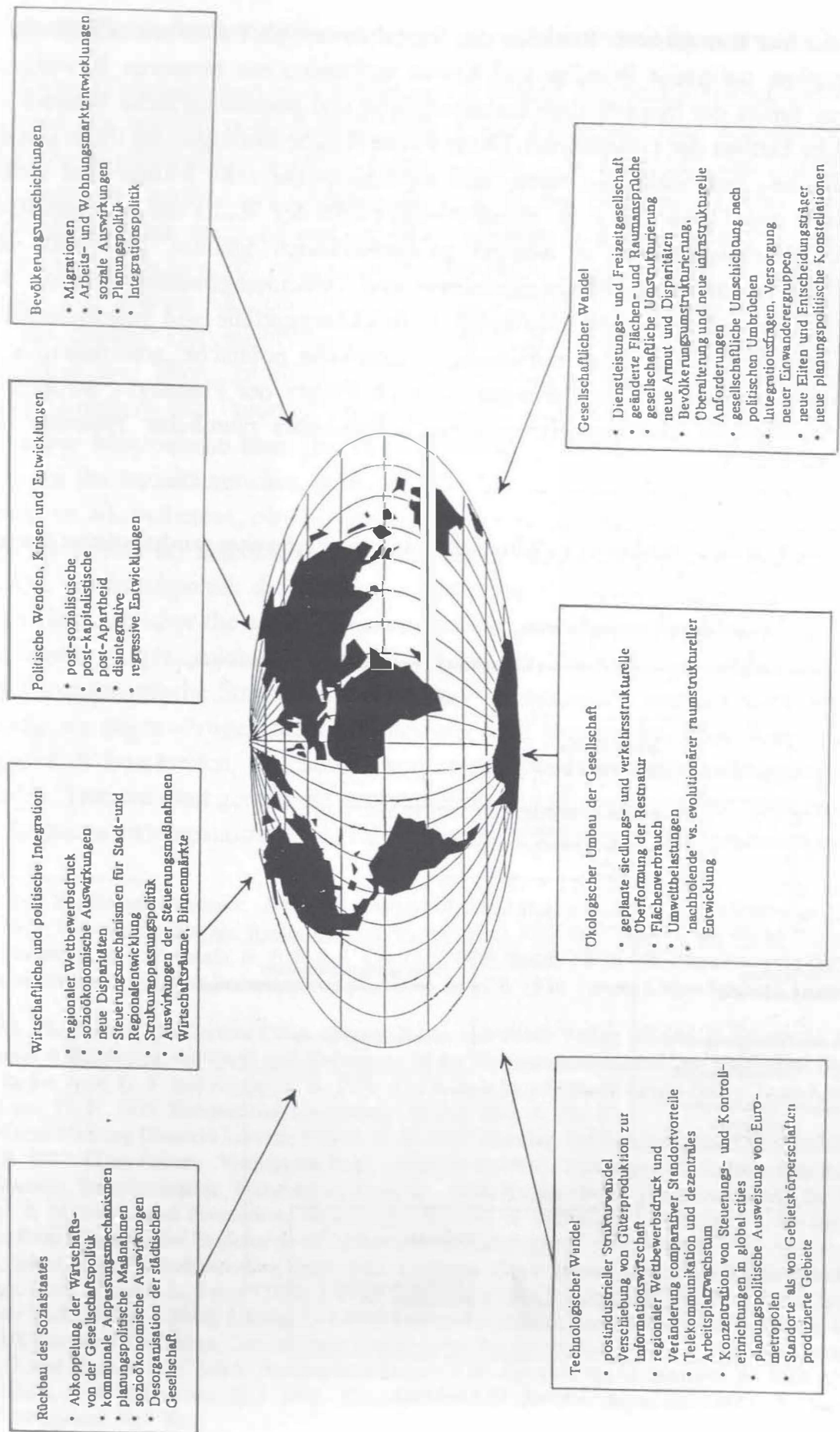
Die Arbeit ist sowohl theoretisch als auch planungspolitisch relevant. Zum einen gibt es trotz (oder vielleicht sogar wegen) der großen Anzahl stadtgeographischer und planerischer Studien keinen umfassenden, übergreifenden theoretischen Erklärungsansatz, der (a) die Permanenz des amerikanischen Stadtverfalls, (b) die vielen Fehlschläge der Erneuerungsplanung trotz logisch konsistenter und den Notwendigkeiten angepaßter Konzepte sowie (c) die positiven und durchaus effektiven Erneuerungsmodelle in Einklang bringt. *Privatism* als kulturelle und Planungstradition bietet einen solchen übergeordneten Erklärungsansatz. Dieser Erklärungsansatz ist gerade im Hinblick darauf wichtig, daß die 80er und beginnenden 90er Jahre neue Varianten des *privatism* in der Wirtschaftspolitik und Stadtentwicklung, wie z. B. »Enterprise Zonen« *public-private partnerships* und »Linkage-Planung« hervorgebracht haben. Darin werden besondere Anstrengungen gemacht, die Privatwirtschaft in der Revitalisierung von Problemgebieten und problematischen Aufgabenbereichen zu engagieren. Dies trifft nicht nur für die USA und Großbritannien zu, sondern auch für die nach der politischen Wende in Osteuropa aufstrebenden Länder. Auch in der Bundesrepublik zeichnet sich eine »neue Urbanität« ab²⁹, deren Tendenzen und Strukturen, wie in den USA, zu Krisen führen können. Ebenso gibt es in der Bundesrepublik verstärkte Bemühungen, Lösungen für die Sanierung von Problemgebieten bei der Privatwirtschaft zu suchen. Wenn man sich in der Großstadtpolitik jedoch tendenziell den Ansätzen der USA annähert, ist es möglich, daß sich auch in der Stadtentwicklung ähnliche Strukturen und Krisen ergeben können. Vereinfacht heißt das, folgt man den amerikanischen Planungskonzepten, kann man auch zu »amerikanischen Verhältnissen« in der Stadtentwicklung kommen. Ein thematischer Schwerpunkt auf *privatism* in der US-amerikanischen Großstadtpolitik und der Erneuerungsplanung einzelner Städte erscheint daher zur gegebenen Zeit besonders aktuell und notwendig. Wie wichtig es innerhalb der Geographie ist, interdisziplinäre Erklärungsansätze zur Untersuchung geographischer Prozesse heranzuziehen, machen auch führende Stadtforscher deutlich. So schreibt z. B. Holzner 1981, daß der Verfall amerikanischer Kernstädte, die exzessive Zersiedlung im suburbanen Raum und die damit verbundene rassische und soziale Segregation mit räumlich mechanistischen oder gar technischen Prozessen alleine kaum erklärt werden können, sondern auf politisch-ethischen Wertvorstellungen der amerikanischen Gesellschaft zurückzuführen seien.³⁰ Auch Lichtenberger geht davon aus, daß die gegenwärtige physische Struktur von Städten ein Produkt der Abfolge von gesellschaftspolitischen und historischen Systemen ist, und daß man die Stadtstrukturen, Prozesse und Disparitätsprobleme vor diesem Hintergrund untersuchen müsse.³¹ Darüber hinaus ist es besonders wichtig, sich mit den neuen Urbanisierungsprozessen in der Ära neuer Rahmenbedingungen zu befassen. Diese Rahmenbedingungen (vgl. Abb. 1.5)

²⁹ Häußermann, H. und Siebel, W. 1987: Neue Urbanität, Frankfurt, bes. Kap. 2, 3.

³⁰ Holzner, L. 1981: op. cit., S. 173.

³¹ Lichtenberger, E. 1986: op. cit., S. 54.

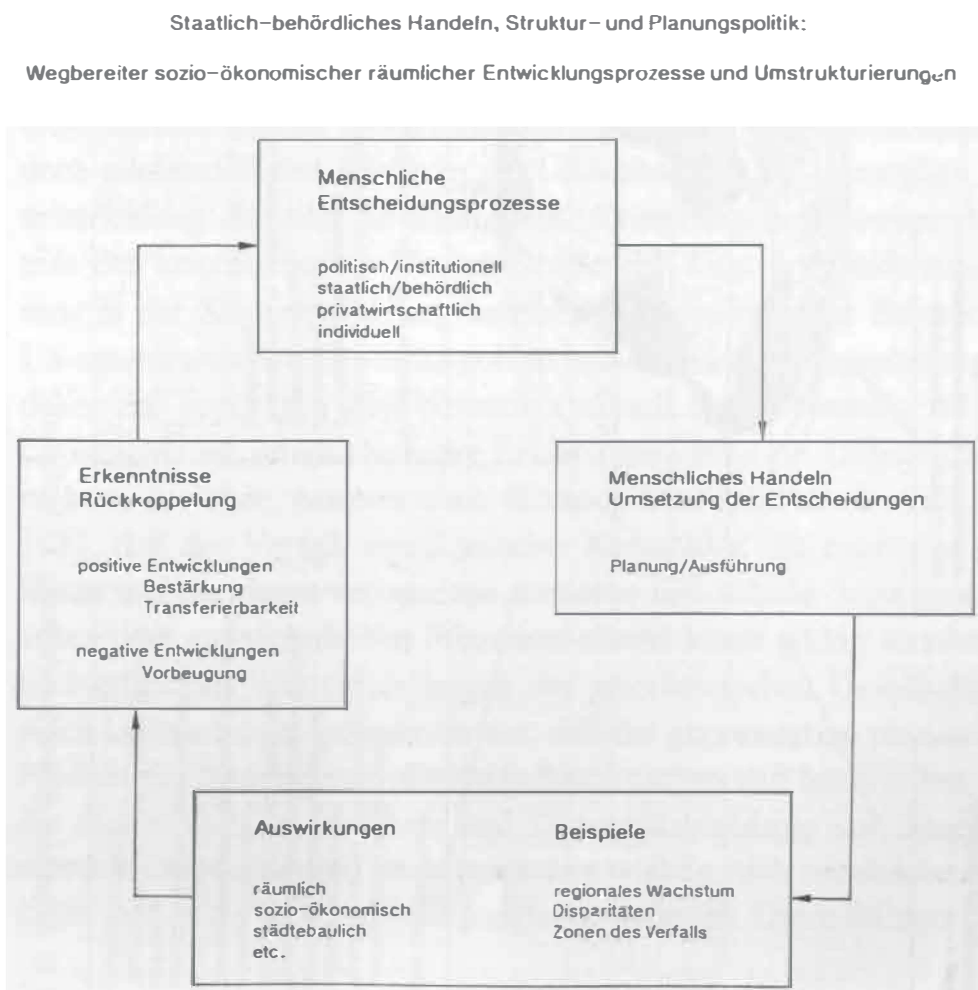
Abb. 1.5. Urbanisierungsprozesse in der Ära neuer Rahmenbedingungen



Entwurf: R. Schneider-Sliwa; Bearbeitung: G. Hellmuth

sind der hier thematisierte Rückbau des Sozialstaates, aber auch wirtschaftliche und politische Integration, politische Wenden und Krisen verbunden mit massiven Bevölkerungsumschichtungen; ferner der längerfristige technologische und gesellschaftliche Wandel sowie der ökologische Umbau der Gesellschaft. Diese neuen Rahmenbedingungen lösen gänzlich neue wirtschaftliche-, entwicklungs-, raum- und siedlungsstrukturelle Muster und sozioökonomische Prozesse aus. Diese sind z. B. Standortwettbewerb der Städte um Arbeitsplätze und Arbeitskräfte, Wachstumsdruck in weniger prosperierenden Städten, Stadtteilen und Regionen. Ebenfalls werden neue Planungsprozesse und Umlenkungsmaßnahmen zur Abschwächung bestehender und neuer wirtschaftlicher Entwicklungsgefälle und gesellschaftlicher Polarisierung ausgelöst. Es ist daher notwendig, wesentliche politische, administrative, ökonomische und demographische Veränderungen als auch Fragen der Planungs-, Struktur-, Wirtschafts- und Sozialpolitik als Wegbereiter sozioökonomischer räumlicher Prozesse zu untersuchen (vgl. Abb. 1.6).

Abb. 1.6. Planungs-, Struktur- und Wirtschaftspolitik als Wegbereiter sozialräumlicher Prozesse



Entwurf: R. Schneider-Sliwa, Graphik: G. Hellmuth

1.5.2. Wissenschaftliche Einordnung

Die interdisziplinäre, USA-bezogene Stadtforschung hat bereits zahlreiche Studien hervorgebracht, die sich mit den sozioökonomischen Strukturen und Prozessen, dem Kernstadtverfall sowie Revitalisierungsmaßnahmen beschäftigt haben. Es gibt z. B. eine Fülle von Literatur zu verschiedenen einzelnen Epochen der Stadtsanierung, z. B. der Phase des *Urban Renewal* oder zu privatwirtschaftlichen oder anderen Interessensgruppen und ihrer Bedeutung im bundespolitischen Entscheidungsprozeß¹ oder in der kommunalen Machtstruktur.² Auch gibt es eine große Anzahl von Studien zur Sanierung in einzelnen Städten³ oder zum sozioökonomischen Wandel der Städte.⁴ Geographische oder andere Studien, die einen Zusammenhang zwischen kulturellen und Planungstraditionen, Revitalisierungspolitik und innerstädtischen sozialräumlichen Strukturen und Polarisierungsprozessen herzustellen versuchen, gibt es dagegen nicht. Auf der Makroebene blieb der Einfluß der durch die Bundespolitik angeregten Umbauprozesse auf die sozialräumlichen Strukturen der Städte lange Zeit gänzlich unberücksichtigt oder war ein »Tabuthema«, obwohl gerade diese Prozesse das Erscheinungsbild und sozialräumliche Strukturen der amerikanischen Stadt in der Nachkriegszeit entscheidend verändert haben. Die Großstadtpolitik des Bundes setzte einen Recyclingprozeß weiter Innenstadtbereiche in Gang, welcher die sozioökonomischen und räumlichen Strukturen bis in die Gegenwart nachhaltig prägte. Auch auf der Mikroebene der Stadt ist der Einfluß der Planungspolitik auf sozialräumliche Strukturen weitgehend vernachlässigt worden. Dies ist aber besonders wichtig im gegenwärtigen Städtewettbewerb, weil Kommunen neue Wege in der Revitalisierungspolitik beschreiten, welche bis weit in das 21. Jahrhundert richtungsbestimmend sein werden. Trotzdem hat gerade die geographische Stadtforschung ihren Schwerpunkt eher auf den Stadtentwicklungsmustern, also dem Ergebnis, und nicht den raumwirksamen

¹ Anderson, M. 1964: *The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal 1949 - 1962*. Cambridge, Mass., Haar, Ch. M. 1975: *Between the Idea and Reality: A Study in the Origin, Fate and Legacy of the Model Cities Program*. Boston; Fainstain, S. S./Fainstain, N. F./Hill, R. Ch./Judd, D. R./Smith, M. P. 1983: *Restructuring the Inner City. The Political Economy of Urban Redevelopment*. London; Zeitz, E. 1979: *Private Urban Renewal*. Lexington, Mass.

² Judd, D. R. 1988: *The Politics of American Cities. Private Power and Public Policy*. Boston; Borghorst, H. 1979: Die wechselseitige Abhängigkeit von Bund und Kommunen in der Stadtsanierungspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika. Berlin; Judd, D. R. und Koppel, F. R. 1978: *The Search for a National Urban Policy: From Kennedy to Carter*. In: Lowi, Th. H. 1978. *Nationalizing Government*. Beverly Hills, S. 161 ff.

³ Hall, P. 1980: *Great Planning Disasters* London; Perloff, H. S. 1980: *Planning the Post-Industrial City*. Washington D. C.; Levitt, R. 1987: *Cities Reborn*. Washington D. C.; Gale, D. E. 1987: *Washington D. C. Inner City Revitalization and Minority Suburbanization*. Philadelphia; Gale, D. 1984: *Neighborhood Revitalization and the Post-Industrial City. A Multi-National Perspective*, Philadelphia; Squires, G. D./Benett, L./McCourt, K./Nyden, Ph. 1987: *Chicago, Race, Class and the Response to Urban Decline*. Philadelphia.

⁴ Goetze, R. und Colten, K. 1979: *Understanding Neighborhood Change: The Role of Confidence in Urban Revitalization*. Cambridge, Mass.; Bourne, L. S.(Hg.) 1982: *Internal Structure of the City. Readings on Urban Form, Growth and Policy*. New York; Spain, S./Reid, J./Long, L. 1980: *Housing Successions Among Blacks and Whites in Cities and Suburbs*. US Bureau of the Census, Current Population Reports, Special Studies P-23, No. 101, Washington D. C.; Sternlieb, G. und Hughes, J. W. 1986: *The Uncertain Future of the Central City*. In: Sternlieb, G. 1986: op. cit. S. 109 - 121; Gluck, P. R. und Meister, R. J. 1979: *Cities in Transition: Social Changes and Institutional Responses in Urban Development*. New York.

planungspolitischen Entscheidungen, welche Entwicklungsprozesse auslösen. Diese Arbeit erweitert die geographische USA-bezogene Stadtforschung um diese theoretische Sichtweise und einen interdisziplinären Erklärungsansatz, der die spezifischen Probleme amerikanischer Städte und Ansätze zu deren Lösung aus der spezifischen politisch-planerischen Kultur heraus versteht.

Ebenso gibt es kaum geographische oder andere Studien, die einen theoretischen Zugriff auf die Problematik des amerikanischen Kernstadtverfalls und der Erneuerung versuchen und dabei explizit das »andere Paradigma« der USA hervorheben bzw. eine neue theoretische Betrachtungsweise in der USA-bezogenen Stadtforschung überhaupt einnehmen. Da die wissenschaftliche Darstellung der amerikanischen Stadtentwicklung trotz bibliothekenfüllender empirischer Forschung in dieser Hinsicht defizitär ist, erscheint der theoretische Ansatz dieser Arbeit besonders innovativ, aktuell und relevant.

Schließlich hat die »Stadtforschung USA« die *New Urban Reality* weitgehend unberücksichtigt gelassen und die Tragweite der Umstrukturierungen im *New Urban Privatism*, wobei ganzen Stadtteilen eine neue Funktion innerhalb einer »Gesamtvision« von der zukünftigen Stadtentwicklung zugewiesen wird, überhaupt nicht thematisiert. Mögliche Zusammenhänge zwischen dieser Neubestimmung des Wertes von Stadtteilen und sozioökonomischen Disparitäten sind noch nicht untersucht. Die vorliegende Arbeit entwickelt diese Thematik erstmalig und möchte damit eine Betrachtungsweise der Stadtforschung einleiten, die sich nicht nur mit Endergebnissen, d. h. der Darstellung von sichtbaren Strukturen, sondern verstärkt mit den Ursachen, v. a. der gesteuerten Wertbestimmung der Ware »Stadt/Stadtteil« durch die Planungspolitik der öffentlichen Hand, befaßt. Bundespolitik und kommunale Planungspolitik haben sich in den USA immer des Instruments Privatwirtschaft bedient, um das Land zu erschließen und zu besiedeln, wie die Siedlungs- und Stadtentwicklungsgeschichte der USA zeigt. Auch die großen Umstrukturierungen, die sich in der postindustriellen Zeit in den Städten vollzogen, sind von der Planungspolitik erst ermöglicht worden und waren nicht das Zufallsprodukt privatwirtschaftlicher Entscheidungen. Ebenso wird die *New Urban Reality* zu einschneidenden Veränderungen in Städten und dem amerikanischen Städtesystem führen. Diese Veränderungen, die durch die jeweilige Kommunalpolitik erst ausgelöst werden, bestimmen das Stadtbild und die sozioökonomischen Prozesse in den Städten bis weit in das 21. Jahrhundert. Es ist daher notwendig und aktuell, die Betrachtungsweisen in der Großstadtforschung USA diesen neuen Gegebenheiten anzupassen.

1.5.3. Besonderheiten des eigenen konzeptionellen Ansatzes

Insgesamt zeichnet sich diese Arbeit durch mehrere neuartige Schwerpunkte aus:

- (1) Der Verfall amerikanischer Kernstädte und die Revitalisierung von Verfallsgebieten wird theoretisch eingebettet und in einem Zusammenhang gesehen. Der theoretische Fokus ist neuartig in Anbetracht der vielen rein empirischen, interdisziplinären Fallstudien.
- (2) Dabei wird ein übergreifender kulturspezifischer (kein kulturkritischer) Theorieansatz angewendet, welcher die Kraft der endogenen Potentiale der USA, der politisch-kulturellen und planerischen Traditionen, entsprechend würdigt. Der thematische Schwerpunkt liegt auf der Aktivierung endogener Potentiale in amerikanischen Städten in der Ära des sozialstaatlichen Rückbaus. Dieser Fokus ist relativ neuartig in Anbetracht der vielen Arbeiten, welche die negativen Entwicklungen in amerikanischen Städten auf Fehlplanungen zurückführen und in den planerischen Traditionen keine positiven Einflüsse geltend machen.
- (3) Die raumwirksamen Auswirkungen staatlich-behördlichen Handelns werden dargelegt. Dabei wird gezeigt, daß Stadtentwicklungsprozesse, die in der geographischen Literatur als »evolutionär« gelten, z. B. »Gentrification« oder die krassen sozialräumlichen Unterschiede, dies gar nicht sind, sondern durch behördliches Handeln initiiert und beeinflusst werden. Dies ist zwar durchaus logisch, es wurde aber bisher in der stadtgeographischen Literatur nicht aufgezeigt.
- (4) Es wird theoretisch und empirisch gezeigt, daß amerikanische Großstädte in der Zeit des sozialstaatlichen Rückbaus der Reagan- und Bush-Ära der *New Urban Reality* und dem Beginn des neuen Städtewettbewerbs, erstmalig ganz neue sozialverträgliche Planungen einleiteten, die ohne Vorläufer sind.
- (5) Die Interdependenzen von Großstadtraum, Kernstadt, *neighborhoods* oder Stadtteilen werden in einem Entwicklungs-System gesehen. Dies ist eine neuartige Betrachtungsweise in der amerikanischen Großstadtforschung, welche bisher die Themen »Suburbanisation«, »Niedergang der Kernstadt« oder »Stadtteilverfall« konzeptionell abgekoppelt voneinander behandelt hat. Es wird gezeigt, wie die positiven Entwicklungen in einem Teil dieses geographischen Systems zu negativen Entwicklungen in einem anderen Teil führen können und umgekehrt.
- (6) Es werden neue oder interdisziplinäre Betrachtungsweisen in die geographische Großstadtforschung eingebracht. So wird auf der »Makroebene« die Literatur der Politik-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler aus geographischer Sicht reinterpretiert. Auf der »Mikroebene« wird bei der Befragung eine gängige Methode der amerikanischen politikwissenschaftlichen Großstadtforschung angewendet.

Mit diesen Schwerpunkten wird - in Anbetracht des aktuellen Forschungsstandes der deutschen und amerikanischen Hochschulgeographen, der amerikanischen Planer und interdisziplinärer Großstadtforscher - eine »Marktlücke« gefüllt bzw. eine Arbeit zu dem neuen Themenkreis »Unternehmerische Stadtentwicklungspolitik in amerikanischen Städten« (wozu auch die neuen Revitalisierungskonzepte gehören) innerhalb der deutschen Geographie vorgelegt, welcher erst im Oktober 1993 als neuer Forschungsschwerpunkt auf dem Geographentag angesprochen wurde. Ferner ist auch der Schwerpunkt auf dem endogenen Potential bei der Revitalisierung amerikanischer Städte selbst in den USA relativ neu. Die interdisziplinäre Literatur zu positiven Bemühungen der Planung beim Abbau sozialräumlicher Disparitäten ist klein; diesbezügliche Forschungen wurden in den USA erst kürzlich angeregt.

1.6. Die Stadtbeispiele

1.6.1. Auswahlkriterien

Als Auswahlkriterien galten:

- * die Relevanz des Verfallsproblems für die betreffende Stadt, d. h. zusätzlich zu einer ausgeprägten Disparität zwischen *central city* und *suburbs*, das Vorhandensein ausgeprägter innerstädtischer Problemgebiete. In dieser Hinsicht zeigen die Städte des amerikanischen Nordostens größere Probleme. Sie sind insgesamt älter und wiesen durch Einwanderungswellen und Industrialisierung schon Mitte des 19. Jahrhunderts starke städtebauliche Verfallserscheinungen auf. Auch Städte des Südostens haben größere Probleme, da sie lange Zeit zum benachteiligten und rückständigen Peripheriegebiet der USA gehörten. Die jüngeren Städte des Westens zeigen eine geringere Ausprägung des Kernstadtverfalls; sie hatten als Gruppe andere historische und wirtschaftliche Vorbedingungen. Manche Städte scheinen a priori suburban konzipiert zu sein, haben keine echte Kern- und Innenstadt oder der Handlungsbedarf für Revitalisierungen in solchen Städten wird noch nicht als dringend erachtet. Sie werden daher nicht in die vorliegende Arbeit einbezogen.
- * Weitere Kriterien waren Vergleichbarkeit in der Bevölkerungsgrößenklasse und Gemeinsamkeiten im Stadtverfallsprozeß. Aus der Fülle der älteren Städte des Ostens und Südostens wurden Atlanta, Boston und Washington D. C. ausgewählt. Die Kernstädte gehören zu den mittleren Großstädten von 300 000 bis 700 000 Einwohnern. Die Städte unterscheiden sich in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und geschichtlichen Entwicklung; gemeinsames Merkmal der metropolitanen Gebiete ist jedoch die Herausbildung von Wachstums-, Entleerungs- und Stagnationsgebieten mit einer starken Eigendynamik.
- * Ferner sollten Städte herausgegriffen werden, die sich innerhalb der von der Bundesregierung gesetzten Rahmenbedingungen für Stadtsanierung und -entwicklung durch unterschiedliche Orientierung und Durchführung auszeichnen und dabei
- * interessante, neuartige und modellhafte Ansätze der wirtschaftlichen Revitalisierung und Sanierung von Wohngebieten hervorgebracht haben.
- * Nicht zuletzt beruht die Auswahl der Städte auf der eigenen Vertrautheit mit ihnen, die sich zum Teil auf mehrjähriges Erleben während eines über zehnjährigen Aufenthalts in den USA gründet.

1.6.2. Die Städte

Atlanta, die Hauptstadt des Bundesstaates Georgia, ist das führende Handels-, Dienstleistungs- und Kongreßzentrum der südöstlichen USA. Seine 18 *counties* umfassende *Metropolitan Statistical Area* zeigte 1990 eine Gesamtbevölkerung von 2,83 Mio. (1980 waren es 2,14 Mio.). Die eigentliche Kernstadt - die City of Atlanta - hatte 1990 494 000 Einwohner, (1980 589 904 Einwohner). Atlanta, das wegen seiner wirtschaftlichen Möglichkeiten und seines ausufernden Suburbanisierungsprozesses auch als *city without limits* charakterisiert wurde, hat seit den 60er Jahren aufgrund seiner privatwirtschaftlich getragenen Innenstadtsanierung großmaßstäbige architektonische Veränderungen und einen starken Ausbau des tertiären Sektors aufzuweisen.

Boston, die Hauptstadt des Bundesstaates Massachusetts, verzeichnete 1990 ca. 574 000 (1980 563 000) Einwohner in der Kernstadt. Die Gesamtbevölkerung im 7 *counties* umfassenden metropolitanen Gebiet betrug 1990 3,78 Mio. (1980 3,66 Mio.) Einwohner. Der Großraum Boston erfuhr ein starkes Wirtschaftswachstum, während die Kernstadt stagnierte. Das Ausmaß des Kernstadtverfalls führte zu einem entschlossenen Eingreifen der Behörden und zu verschiedenen »Top down«-Revitalisierungsmaßnahmen. Trotzdem galt Boston noch zu Beginn der 80er Jahre in einer Studie als eine der am stärksten vom Verfall betroffenen Städte der USA.

Die Bundeshauptstadt Washington D. C., d. h. der District of Columbia, hatte 1990 eine Bevölkerung von 607 000, 1980 von 638 000 Einwohnern. Die gesamte *Metropolitan Statistical Area* ist ein 18 *counties* umfassendes Gebiet, das sich in die Bundesstaaten Maryland und Virginia erstreckt. Es besaß 1990 3,92 Mio. (1980 3,25 Mio.) Einwohner. Schon der ursprüngliche Bebauungsplan der Stadt war auf ein Bevölkerungswachstum von ca. 800 000 ausgerichtet. Trotzdem führten rapides Bevölkerungswachstum zu Innenstadtverfall, Verslumung, Bevölkerungsumstrukturierung und sozialen Problemen. Die Verfallserscheinungen waren schon im 19. Jahrhundert so ausgeprägt, daß Teile der Stadt, die ursprünglich von Virginia dem District von Columbia zur Verfügung gestellt wurden, sich aus dem Distrikt ausgliederten und dem Mutterstaat wieder anschlossen. Stadtsanierung wurde erst in den 60er Jahren in unmittelbarer Nähe der Regierungs- und Verwaltungsviertel begonnen. Große Teile des District of Columbia waren aber auch noch 1994 Zonen des absoluten Verfalls.

1.6.3. Atlanta, Boston und Washington D. C. als Erneuerungsmodelle

Gerade in jüngster Zeit haben diese Städte besondere Revitalisierungsmodelle, z. B. *public-private partnerships* oder »Linkage-Politik« entwickelt, die in engem Zusammenhang mit dem wirtschaftspolitischen Zeitgeist der 80er Jahre stehen. Die drei Stadtbeispiele wurden

nicht zuletzt deshalb gewählt, weil jede Stadt seit der Wende in der Großstadtpolitik ihr eigenes neuartiges Modell der Revitalisierung verfolgt.

Atlanta ist das Beispiel einer Stadt, die keinen Verlust einer altindustriellen Basis und damit verbundenen wirtschaftlichen und städtebaulichen Verfall zu beklagen hatte, jedoch in weiten Teilen durch Slums, Ghettos, wirtschaftlichen Verfall und infrastrukturelle Unterversorgung, wie auch durch eine deutliche Sozialproblematik gekennzeichnet ist. Schon vor den 80er Jahren gehörte Atlanta neben Pittsburgh oder Houston zu den wenigen Vertretern einer klassischen *old-style* wachstumsorientierten Planung in bester Tradition der späteren Reagan-Ära. In Atlanta wurde die Stadtrevitalisierung mit Unterstützung weißer und schwarzer unternehmerfreundlicher Bürgermeister in die Kontrolle eines Planungskonsortiums gegeben, mit dem die städtischen Behörden kooperieren; es rekrutiert sich aus den führenden 200 Firmen Atlantas. Dem Planungskonzern wurden z. B. städtische, z. T. bebaute Areale für andere Nutzungen zur Verfügung gestellt. Dies führte seit den 60er Jahren dazu, daß Wohngebiete in städtischem Besitz, darunter soziale Wohnungsbauprojekte im Besitz der Atlanta Housing Authority Sportstätten, gewerblichen Nutzungen oder eleganten Wohnvierteln weichen mußten; jüngstes Beispiel ist das Olympische Dorf, das auf dem Areal eines dichtbewohnten Slumgebiets im Besitz der öffentlichen Hand geplant wurde. Diese Stadtplanungspolitik betreibt gezielt Imagepflege mit Bauaktivitäten, die zu sichtbaren Skyline-Veränderungen mit Hotels, Büro-, Kongreß- und Einkaufszentren und einer Monumentalarchitektur im zentralen Geschäftsbereich führten, welche in Hunderten von Städten weltweit kopiert wurde. Außerhalb des CBD wird jedoch kaum eine flächendeckende, gebietsadäquate Wachstumspolitik betrieben. Lediglich auf CBD-nahen Bereichen wird versucht, über »Enterprise-Zonen« neue Geschäfts- und Gewerbezentren aufzubauen. Das weitere Umland ist als *housing, commercial* oder *industrial enterprise zone* und als *community development impact area* ausgewiesen; aktive Planungen für diese Gebiete gibt es jedoch nur in geringem Umfang. Trotzdem erfreut sich diese Planungspolitik allgemeiner Akzeptanz, da in wiederholten großen Einzelaktionen auch Maßnahmen für die städtische Unterklasse ergriffen werden, z. B. sozialer Wohnungsbau an der Peripherie der Kernstadt.

Boston ist ein besonders interessanter Fall. Die Stadt betrieb in früheren Jahrzehnten eine aggressive Sanierungspolitik unter Ausschöpfung aller verfügbaren Bundeszuschüsse. Dies war notwendig geworden, da der neue High-Tech-Korridor in der Peripherie (»Massachusetts Miracle«) den Kernstadtverfall akzelerierte. Durch das *Urban Renewal*-Programm der 50er Jahre, die Sozialprogramme der Great Society der 60er Jahre und die fast auflagenfreien bundes-subsidierten, privatwirtschaftlichen Aktivitäten der 70er und 80er Jahre wurden große Teile der Kernstadt umgestaltet. Trotzdem verschärften sich Armut, sozialräumliche Polarisierung, Slums und Verfall erheblich, denn die Sanierungen verdrängten Zehntausende von Mittel- und Unterschichtsbewohnern. Sichtbarer Aufschwung war von Verfall in anderen Stadtgebieten begleitet. Nach diesen Fehlschlägen fand eine Rückbesinnung auf die progressive

politische Tradition Bostons statt, und es wurde in den 80er Jahren ein neuer Weg in der Revitalisierungspolitik beschritten, der Weg der »Linkage-Politik«. Dabei wird den »Developern« auf lukrativen Downtown-Projekten eine soziale Verantwortung für innerstädtische Problemgebiete abgezwungen. »Developer« leisten Zwangsabgaben für den Wohnungsbau, Arbeitsplatzbeschaffung, Kleingewerbeförderung, soziale und kulturelle Einrichtungen, Ausbildungs- und Umschulungsprogramme und vieles mehr. Insgesamt setzte man in Boston jedoch auf Konsens mit der Privatwirtschaft (nicht auf Zwangsabgaben) und erzielte durch Verhandlungen in den 80er Jahren einen Bostoner Sozialvertrag und *public-private partnerships*, die eine ausgesprochen soziale und problemgebiets-spezifische Orientierung haben und derzeit als Modell für eine Bundesgesetzgebung im Gespräch sind.

Washington D. C. ist eine Stadt mit relativ krisensicheren Wirtschaftszweigen: Regierungs- und Verwaltungsfunktionen (*command and control*), die Tourismusindustrie, die jährlich über 19 Millionen Besucher zumeist aus den USA anzieht. Ferner gibt es bedeutende R & D (*research and development*) Branchen. Die Stadt hatte von jeher eine tertiär- und quartärwirtschaftliche und keine »altindustrielle« Ausrichtung. Wirtschaftlicher und städtebaulicher Verfall, der im postindustriellen Zeitalter in vielen Städten akzelerierte, betraf Washington daher nicht. Trotzdem ist die Stadt traditionell von massiven Verfallserscheinungen gekennzeichnet gewesen. Diese betreffen die städtebauliche Substanz - Wohnviertel stammen zu einem großen Teil noch aus der Jahrhundertwende und sind sanierungsbedürftig. Noch gravierender ist jedoch der Imageverlust, der die Stadt betrifft und in direktem Zusammenhang mit ihrer soziodemographischen Struktur und ihrem dualen Arbeitsmarkt steht. Der District of Columbia ist eine überwiegend schwarze Stadt; innerhalb der schwarzen Bevölkerung ist ein hoher Anteil an *welfare poor*, d. h. armer, arbeitsloser und schlecht ausgebildeter Sozialhilfeempfänger mit hoher Sozialproblematik und Kriminalitätsraten festzustellen. In den *suburbs* konzentriert sich der gehobene Mittelstand. Innerhalb der letzten 30 Jahre ist die Kernstadt zunehmend »schwärzer« und problematischer geworden und durch ihre ungewöhnlich hohe Mordrate und Drogenkriminalität zur »Mordhauptstadt der USA« avanciert. Die Tagesbevölkerung von Washington, die in Regierung, Verwaltung, bundeseigenen Forschungsstätten, Universitäten und Consulting beschäftigt ist, zieht die *suburbs* dem Wohnen in der Innenstadt vor. Die Problematik der Stadt wurde erst unter der Kennedy-Administration »entdeckt«; die Planungen der Folgezeit waren dem sozialen Zeitgeist der 60er Jahre entsprechend von einer Erwartungshaltung an die Bundesregierung geprägt. Erst die 70er und 80er Jahre brachten relevante Planungsinitiativen auf kommunaler und Privatebene. Es gibt jedoch auch fast zwanzig Jahre, nachdem die Stadtplanung von Bundesbehörden und dem Kongreß die Selbstverwaltung erhielt, keine umfassenden Revitalisierungspläne. Die Stadt hat in einigen Teilen eine ausgeprägte Slumproblematik und massive sozioökonomische Probleme. Die Dominanz von Bundesinteressen beeinträchtigt aber die Revitalisierung in diesen weiten Slumarealen der Stadt. Wegen dieser Abhängigkeit von Bundesinteressen haben *public-private partnerships* eine besondere Form angenommen. Im Gegensatz zu den mächtigen Allianzen aus Kommunalpoli-

tik und Wirtschaft, wie sie in Boston oder Atlanta operieren, legt die Stadtplanung ein starkes Gewicht auf die Revitalisierung durch Privatleute, welche durch die öffentliche Hand in jeder Weise gefördert werden. Es besteht also eine nicht-institutionalisierte Allianz zwischen der Stadtplanung und den privaten »Gentrifizierern«. Die Stadt möchte dadurch die Kernstadt als Wohngebiet attraktiver machen. Washingtons Stadtentwicklungs- und Sanierungspolitik ist daher auf Wachstum des gehobenen Mittelstandes in der Kernstadt ausgerichtet. Die Rolle der Kommune beschränkt sich auf die Wegbereitung für private Sanierung.

Kapitel II

Kernstadtverfall und das sozialräumliche Ungleichheitsgefälle in amerikanischen Großstädten

»Nachdem wir feierlich beschlossen hatten, daß alle Menschen gleich seien und bestimmte unveräußerliche Rechte haben, unter anderem das Recht auf Leben, Freiheit und das Streben nach Glück, schlossen wir unsere Augen und warteten, daß die Formel wirkte. ... Die Formel war schon richtig, aber ihr bloßes Wiederholen brachte keine Genesung.«

J. A. Rijs, 1902¹

»Unsere Gesellschaft und Wirtschaft hat die Ressourcen, um die Kernstadtproblematik und die zugrundeliegende Armutssituation deutlich zu verbessern. Das Versäumnis, dies auch zu tun, zeugt vom Versagen der politischen Führung, der Märkte, der Institutionen und der Politik.«

O. E. Byrum, 1992²

2.1. Fronten zwischen der Wohlstands- und Wohlfahrtsgesellschaft

2.1.1. Die Polarisierung der Großstädte

Amerikanische Großstädte sind durch eine Besonderheit gekennzeichnet, welche sich in dieser Ausprägung in keinem anderen westlichen Land der Welt findet. Dies ist das extreme sozialräumliche Ungleichheitsgefälle innerhalb des Großstadtraumes. Es besteht zwischen dem ausgedehnten suburbanen Raum und der Kernstadt sowie innerhalb der *central city* zwischen einzelnen Stadtteilen. Eine Kernstadt, also der gebietskörperschaftlich selbständige alte Kern einer Großstadtregion, z. B. der District of Columbia im Großraum Washington oder New York City im Großraum New York, weist in ungleich stärkerem Maße als der suburbane Raum städtebaulichen und wirtschaftlichen Verfall sowie Armutskonzentrationen auf. Auch innerhalb der *central city* zeigen sich extreme soziale und wirtschaftliche Gegensätze zwischen einzelnen Stadtteilen. Es gibt die »manhattanisierten« Downtowns und elegante innerstädtische Wohnviertel; in unmittelbarer Nähe dazu finden sich ausgedehnte innerstädtische Armutsgebiete, die Slums und Ghettos, Zonen absoluter Zerstörung und mangelnder Wirtschaftsstruktur. Hier leben die gesellschaftlichen Randgruppen in existentieller Not; sie sind stigmatisiert und abgekoppelt von der »Normalgesellschaft«, ausgegliedert aus dem Arbeitsprozeß sowie wohnungsmäßig und infrastrukturell unterversorgt. Betroffen sind

¹ Rijs, J. A. 1902: A Ten Year's War. An Account of the Battle with the Slum in New York. New York, S. 3 f. (Übers. d. Verf.).

² Byrum, O. E. 1992: Old Problems in New Times. Urban Strategies for the 1990s. Chicago, S. 138 (Übers. d. Verf.).

überproportionale Minderheiten, in steigendem Maße aber auch eine arme weiße Bevölkerung. Sozialräumliche Ausgrenzung zeigt sich in allen amerikanischen Kernstädten, auch in denen, die mehrheitlich von Minoritäten bewohnt sind, z. B. den »schwarzen Städten« Atlanta oder Washington D. C. Die hier angesprochenen sozialräumlichen Gegensätze sind daher nicht grundsätzlich gleichbedeutend mit einem »Schwarz-Weiß«-Gegensatz, obwohl sehr oft ethnische Zugehörigkeit und sozialräumliche Randstellung zusammentreffen. Auch sind die Gegensätze nicht auf den einfachen Nenner »arm-reich« zu bringen, obwohl das Einkommen eine zentrale Rolle spielt (vgl. Tab. 2.1. und 2.2.). Das sozialräumliche Ungleichgewicht bezieht sich vielmehr auf die Konfrontation zweier Amerikas im Großstadtgefüge.³ Diese beiden Amerikas beziehen sich auf eine Wohlstandsgesellschaft der Weißen, Schwarzen und anderer Minoritäten, die aufgrund ihrer Bildungs-, Berufs-, Einkommensstruktur und der Wirtschafts- und Arbeitsplatzstruktur in ihrem Lebensraum einen hohen Grad an sozialer Sicherheit und die Möglichkeiten der horizontalen und vertikalen Mobilität haben. Der Gegenpol ist der »soziale Bodensatz« oder eine *urban underclass*⁴, d. h. eine weiße, schwarze oder andere Minderheitenbevölkerung, die in absoluter Armut lebt und als asozial und gescheitert gilt. Diese Randgruppen haben aufgrund ihrer Bildungs- und Berufsstruktur und der defizitären Wirtschaftsstruktur in ihrem engeren Umfeld keine Möglichkeit zum sozialen Aufstieg.

Tab. 2.1. Verteilung der armen Bevölkerung in Großstadtregionen 1979, 1985 und 1991¹

	1979 Anzahl in (Mio.)	in Pro- zent	1985 Anzahl in (Mio.)	in Pro- zent	1991 Anzahl in (Mio.)	in Pro- zent	1979 - 1991 Proz. Ver- änderung
In den USA, ge- samt	25,3	100,0	33,1	100,0	35,7	100,0	40,9
In Großstadträu- men	15,7	62,1	23,3	70,4	26,8	75,1	70,5
In Kernstädten	9,5	37,5	12,2	42,9	15,3	42,8	61,0
In <i>suburbs</i>	6,2	24,6	9,1	27,5	11,5	32,3	84,7
Außerhalb von Großstadtregionen	9,6	38,0	9,8	29,6	8,9	24,8	-7,6

Quellen: US Bureau of the Census, Current Population Reports Consumer Income, Series P-60, Nr. 158, 1987: Poverty in the United States 1985, S. 6 Tab C. und Nr. 181, 1992: Poverty in the United States 1991, Tab. 1 (veränd.) sowie eig. Berechn.

¹ Arme Bevölkerung ist hier definiert als der Personenkreis unterhalb der offiziellen Armutsgrenze; 1990 war dies für eine vierköpfige nicht-landwirtschaftliche Familie ein Einkommen von \$ 13 359 pro Jahr. Nach der erweiterten Census-Definition eines armen Personenkreises »um die Armutsgrenze«, d. h. bis zu 25 % über dem Grenzwert waren 1990 44,8 Mio. Menschen in den USA arm.

³ Goldsmith, W. W. und Blakely, E. J. 1992: Separate Societies: Poverty and Inequality in the U.S., Philadelphia.

⁴ Wilson, W. J. 1987: The Truly Disadvantaged, the Inner City, the Underclass and Public Policy, Chicago.

2.1.2. Das Ungleichheitsgefälle innerhalb der Kernstädte

Die Front zwischen den beiden Amerikas verläuft in den Kernstädten, denn die Gegensätze manifestieren sich hier am deutlichsten, dazu noch auf relativ überschaubarem Raum. Die Wohlstandsgesellschaft lebt zwar überwiegend in *suburbs*, sie ist aber auch in einzelnen innerstädtischen Wohnvierteln präsent. Das sichtbarste Symbol des reichen Amerika ist die Silhouette der Downtown. Sie liegt in Sichtweite der ausgegrenzten städtischen Unterklasse, wenn auch häufig durch erhebliche physische Barrieren, wie Stadtautobahnen, Parks oder Eisenbahntrassen, von ihr getrennt. Die unmittelbare Nähe zur Wohlstandsgesellschaft und eine Konstellation mehrerer Faktoren machen es unmöglich, je zu dieser Gesellschaft zu gehören. Zu diesen Faktoren gehören langfristige gesellschaftliche Entwicklungen mit nachteiligen Auswirkungen für Teile der Kernstädte. Ferner zählen dazu große Defizite in der Wirtschafts-, Berufs- und Ausbildungsstruktur, die in weiten Teilen der *central cities* bestehen. Diese Defizite machen bereits problematische Gebiete regenerationsunfähig und erschweren den sozialen Aufstieg der Bewohner. Die Bevölkerung vieler Stadtteile erfährt den allmählichen Verlust von Verfügungsrechten über die eigenen Lebensumstände. Diese Entwicklung wird dadurch zementiert, daß auf Bundes- und kommunaler Ebene keine effektiven Planungsstrukturen oder Konzepte entwickelt wurden, um in betroffenen Stadtteilen eine reale Verbesserung der Lebens-, Wohn- und Arbeitsumstände herbeizuführen. Vielmehr hat die Bundespolitik und kommunale Planung der Polarisierung des Großstadtraumes Vorschub geleistet und ihr eine so starke negative Eigendynamik verliehen, daß eine Verbesserung der Lebensbedingungen in verfallenen Stadtteilen nahezu ausgeschlossen ist (vgl. Kap. III und IV). Dies macht weite Teile der Kernstädte anfällig für schwerwiegende soziale Krisen; es entsteht ein Spannungsfeld, das sich in erhöhter Gewaltbereitschaft und Kriminalität auswirken kann. Im folgenden werden die Strukturen des suburbanen Wohlstands-Amerika und der Wohlfahrtsgesellschaft der *central city* skizziert. Dabei werden auch Faktoren beschrieben, die zur Entstehung des sozialräumlichen Ungleichheitsgefälles beitrugen bzw. dieses aufrechterhalten. Abschließend werden einige Überlegungen über die möglichen Auswirkungen einer polarisierten Großstadtstruktur angestellt; diese sind z. B. eine Gewaltbereitschaft oder Rassenunruhen.

Tab. 2.2. Armut und Einkommen in *central cities* und *suburbs* der USA 1983, 1987 und 1991

In »central cities«	Alle Rassen		1983 Weiße		Schwarze		Alle Rassen		1987 Weiße		Schwarze	
	(64,9 Mio.) Anzahl % (Mio.)		(47,4 Mio.) Anzahl % (Mio.)		(14,9 Mio.) Anzahl % (Mio.)		(74,7 Mio.) Anzahl % (Mio.)		(54,5 Mio.) Anzahl % (Mio.)		(16,7 Mio.) Anzahl % (Mio.)	
Personen unter der Armuts-grenze	12,9	19,8	6,7	14,1	5,5	37,0	13,9	18,6	7,5	13,8	5,6	33,3
Mittleres Familien-einkommen in \$ US	26.662		29.259		17.793		33.573		36.628		22.504	
In suburbs	(92,7 Mio.)		(84,2 Mio.)		(6,1 Mio.)		(112,2 Mio.)		(101,5 Mio.)		(7,4 Mio.)	
Personen unter der Armuts-grenze	8,8	9,6	7,1	8,4	1,5	24,5	9,5	8,5	7,4	7,3	1,8	24,8
Mittleres Familien-einkommen in \$ US	33.455		34.051		22.520		42.441		43.147		29.681	
In »central cities«	Alle Rassen (75,9 Mio.) Anzahl %		1991 ¹ Weiße (54,5 Mio.) Anzahl %		Schwarze (17,5 Mio.) Anzahl %							
Personen unter der Armuts-grenze	15,3	20,2	8,4	15,4	6,2	35,3						
in suburbs	(120 Mio.)		(106,4 Mio.)		(9,1 Mio.)							
Personen unter der Armuts-grenze	11,5	9,6	8,7	8,2	2,3	24,4						

Quellen: US Bureau of the Census, Current Population Reports Consumer Income Series P-60, Nr. 147, 1983 Characteristics of the Population Below the Poverty Level 1983, Tab 9 (veränd.); Nr. 163 1988 Poverty in the United States 1987 Tab. 6 (veränd.) und Nr. 181 1992 Poverty in the United States 1991 Tab 8 (veränd.).

¹ Mittleres Familieneinkommen in central cities und suburbs für Schwarze und Weiße nicht veröffentlicht.

2.2. Die »Central City-Suburb-Disparität«

2.2.1. »Suburbia«, der Lebensraum der Wohlstandsgesellschaft

Der suburbane Raum der USA ist einzigartig in der westlichen Welt, was seine Bevölkerungsgröße, flächenhafte Ausdehnung und Ausprägung einiger Strukturmerkmale angeht. Einige Zahlen verdeutlichen dies. 1990 lebten 192 Mio. von 249 Mio. Amerikanern (77,5 %) in Großstädten, davon wiederum 70 - 80 % im suburbanen Raum. Entsprechend ausgedehnt ist »Suburbia«; da die Vororte eine geringe Bevölkerungsdichte, kleine Haushaltsgrößen, aber insgesamt einen großen Bevölkerungsanteil haben, beträgt der Anteil der *suburbs* an der Gesamtfläche der Großstädte 92 - 98 %. Es handelt sich überwiegend um Doppelverdiener- und Eigentümerhaushalte in guter standardgemäßer Wohnsubstanz, die nach 1970 errichtet wurde. In vielen schnell wachsenden *suburbs* ist der größte Anteil der Wohnsubstanz sogar nach 1980 entstanden. In der Vergangenheit gab es im suburbanen Raum in nur geringem Maße Minderheiten, in den 80er Jahren zeichnete sich jedoch ein starkes Anwachsen einer relativ wohlhabenden, nichtweißen Mittelschicht ab.⁵

Der suburbane Raum ist der Lebensraum des amerikanischen Mittelstands. »Suburbia« ist allerdings so wenig homogen wie der Mittelstand selbst. Dieser Lebensraum ist ein Mosaik von vielen gebietskörperschaftlich selbständigen Vorortgemeinden mit erheblicher Autonomie; so erheben die Vororte eigene Steuern. Da es in den USA keinen kommunalen Finanzausgleich, d. h. einen Steueraufkommensausgleich in Form eines Kapitaltransfers zwischen »reichen« und ärmeren Gemeinden gibt (wie in der Bundesrepublik Deutschland), wirkt sich ein hohes Lokalsteueraufkommen in reicheren *suburbs* sehr viel deutlicher in einer besseren infrastrukturellen Versorgung aus, als dies in Gemeinden mit niedrigem Steueraufkommen der Fall ist. Der Mangel an finanziellen Ausgleichsmechanismen zwischen autonomen Gemeinden innerhalb des Großstadtraumes bedeutet daher, daß in den USA stärker als in anderen Industrienationen äußere Erscheinungsmerkmale eines Vorortes mit dem sozioökonomischen Status seiner Wohnbevölkerung korrelieren, d. h. beobachtbare Unterschiede zwischen den *suburbs* sind größtenteils über die Einkommen definiert.

Zur Absicherung des jeweils erreichten Standards seiner Wohnbevölkerung und zur Steuerung des gewünschten sozioökonomischen Charakters des *suburbs* werden souveräne Planungsentscheidungen getroffen und restriktive kommunale »Zonierungs«-, d. h. Flächennutzungs- und Bebauungsvorschriften gegen unerwünschte Nutzungen (*locally unwanted land uses*), erlassen. Es gibt in den *suburbs* der gehobenen Einkommensgruppen z. B. Lokalvorschriften betreffend der Mindestgrundstücksgrößen oder der Mindestwohnungsgröße bei

⁵ So zeigt z. B. der Census von 1990 in den 80er Jahren steigende Zuwachsraten von Minoritäten aus asiatischen und lateinamerikanischen Ländern. Diese Zuwanderer waren z. T. begütert oder stiegen schnell zu einer lokalen Wirtschaftskraft auf, die einzelne Geschäftsbereiche dominiert und eigene politische Vertretungen und Lobbygruppen aufbaut. Zielstrebig ziehen diese Minderheiten der mittleren und gehobenen Mittelschicht in die entsprechenden *suburbs*. Dort integrieren sie sich aufgrund des sozioökonomischen Status, obwohl sie als Gruppe eine starke kulturelle Identität bewahren und die Assimilation, zumindest in der ersten Generation, nicht suchen.

Mietverhältnissen. Ferner gibt es Begrenzungen der Apartmentbebauung oder des öffentlichen Personennahverkehrs. Solche lokalen Vorschriften erlauben der »Highway-Gesellschaft«⁶ der Vororte, einen gewissen Grad der Geschlossenheit beizubehalten und sich über die Einkommensbarriere z. B. von der *urban underclass* abzugrenzen. Dabei ist dieses als *NIMBY* (kurz für *not in my back yard*)-Syndrom bekannte Verhalten in verschiedener Weise gesetzlich abgesichert. Auch wenn Kommunalvorschriften de facto eine Barriere für die ärmeren Bevölkerungsgruppen bieten, stehen sie prinzipiell im Einklang mit der Verfassung, die den Kommunen eine zentrale Rolle im föderalen System der USA zuweist und ihnen erheblichen Autonomiespielraum gewährt. Die faktische Abschottung wird dabei mit ökonomischen Notwendigkeiten begründet, sie erhält die Wiederverkaufswerte der Immobilien und sichert die Investition, die ein Haushalt getätigt hat. Um den recht attraktiven Wohncharakter solcher Vororte zu erhalten, werden auch gewerbliche und Wohnnutzungen nicht gemischt, Gewerbe- und Büroflächen, Einzelhandels- und Dienstleistungszentren werden an sorgfältig ausgesuchten Randbereichen nur begrenzt zugelassen. Gewerbe- und Büroflächen wie auch Apartmentkomplexe in Hochbauweise entstehen um suburbane U-Bahnstationen und in der Nähe großer Autobahnkreuze. An diesen suburbanen Standorten vollzieht sich der Aufbau von Büro- und Einzelhandelsflächen und einer Wirtschaftsstruktur für *white collar* Beschäftigung so rasant, daß ähnlich verdichtete Geschäfts- und Dienstleistungsbereiche entstehen, wie man sie bisher nur aus den Downtowns kannte. Man spricht bei diesen Phänomenen von den neuen Außenzentren oder *edge cities*.⁷ Sie bieten neben den Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich und im Einzelhandel auch Hunderttausenden Stellen in zukunftsorientierten Branchen, wie der Hochtechnologieentwicklung und -produktion, der biomedizinischen/ gentechnologischen Forschung und der Fertigung sowie der Telekommunikation. Diese suburbanen Wirtschaftszentren sind in regelmäßigen Abständen entlang der Autobahnringe zu finden; sie sind zumeist durch »Developer« gezielt angelegt worden, um für jeden Haushalt der »Highway-Gesellschaft« in rd. 30 Autominuten erreichbar zu sein.⁸ Diese regelmäßige Verteilung von Büro-, Einzelhandels- und Dienstleistungsstandorten trägt mit dazu bei, daß das Gros der suburban wohnenden Mittelstandsgesellschaft seinen amerikanischen Traum vom Leben im Grünen realisieren und wegen der guten Verkehrsinfrastruktur in relativ wenigen Autominuten zu seinem (suburbanen) Arbeitsplatz, Einkaufs- und Versorgungsmöglichkeiten gelangen kann. Die Notwendigkeit, überhaupt noch in die Kernstadt, speziell die Downtown, zum Arbeiten oder Einkaufen zu fahren, entfällt. Trotzdem ist die Bevölkerung außerordentlich mobil. Zuzüge und Fortzüge sowie Umzüge innerhalb der *suburbs* machen einen großen Teil der Mobilität aus, die jährlich 25 % der Amerikaner erfaßt. Voraussetzung für diese horizontale Mobilität ist eine gehobene Bildungs- und Berufsstruktur.

⁶ Der Lebensraum der »Highway-Society« ist von Kowinski treffend beschrieben worden, vgl. Kowinski, W. S. 1985 *The Mall of America. An Inside Look at the Great Consumer Paradise*, New York.

⁷ Garreau, J. 1991: *Edge City. Life on the New Frontier*. New York.

⁸ Holzner, L. 1990: Stadtland USA. Die Kulturlandschaft des American Way of Life. In: *Geographische Rundschau*, 42 (9), S. 468 - 475.

2.2.2. Sozialräumliche Merkmale »Suburbias«

Im suburbanen Raum ist der Anteil derer, die höhere Bildungsabschlüsse und eine akademische Ausbildung absolviert haben, relativ hoch, dementsprechend auch der Anteil der Akademiker, höheren Angestellten, Beamten und Techniker; allerdings gibt es eine starke ethnische Differenzierung (vgl. Tab. 2.3.). Bei den genannten Berufskategorien des tertiären Sektors ist ein großer und steigender Anteil von Personen in gutbezahlten unternehmensorientierten Dienstleistungen zu verzeichnen, z. B. im Banken-, Versicherungs- und Immobilienwesen, der Rechtsberatung und Wirtschaftsprüfung. Auch gibt es einen hohen und steigenden Anteil hochdotierter Beschäftigten im »quartären Sektor«, also der Forschung und Entwicklung, v. a. in den Bereichen der Hochtechnologie, ferner in Entscheidungsfunktionen, wie Konzernmanagement und der gehobenen öffentlichen Verwaltung.

Tertiäre und quartäre Aktivitäten sind nicht standortgebunden; die neuen Hochtechnologiebranchen sind sauber, umweltfreundlich und passen sich gut jedem *suburb* an. Diese Ubiquität neuartiger Dienstleistungen und Industrien, d. h. ihre Eignung und ihr Vorkommen auf allen Standorten - einziger Standortfaktor ist das gut ausgebildete Arbeitskräfteangebot⁹ - hat gleichzeitig eine bedeutende Auswirkung: sie gewährleistet eine relativ hohe Einkommens- und soziale Sicherheit. Man findet überall im suburbanen Raum Arbeitsplatz-Konzentrationen des tertiären und quartären Sektors. Die *suburbs* der fünfzig größten Städte der USA verzeichneten z. B. 1991 durchweg mehr Büroflächen als die Kernstädte. Damit ist »Suburbia« der Hauptstandort des amerikanischen Dienstleistungssektors. Einzelne suburbane Dienstleistungsstandorte können zwar eine Krise erfahren, wenn eine größere Firma einer solchen Agglomeration wirtschaftliche Probleme hat. Die Beschäftigten werden aber relativ leicht an anderen suburbanen Standorten ähnliche Arbeitsplätze finden. Für den suburbanen Haushalt ist damit der Erhalt des Lebensstandards und die Absicherung des Alters besser möglich. Zudem bewirkt die soziale Sicherheit des einzelnen Haushalts, die sich aus der Bildungs- und Berufsstruktur sowie dem Arbeitsplatzangebot ergibt, eine positive Eigendynamik in der Gesellschaft und Lokalökonomie der *suburbs*. Eine Bevölkerung mit einem hohen Anteil an gehobenen Bildungsabschlüssen zieht nicht nur ihrerseits weitere Investitionen an. Sie investiert auch mehr in die Bildung und Ausbildung ihrer Kinder, die deren spätere Qualifikation, Produktivität und Einkommenshöhe mitbestimmen. Auf diese Weise werden die Mittelstandsstrukturen »Suburbias« verfestigt. Rascher wirtschaftlicher und sozialer Niedergang, wie er in Teilen der *central cities* zu beobachten ist, ist im suburbanen Raum ein relativ untypischer Prozeß. Allerdings können Rezession, Wirtschaftspolitik und -krisen auch die relativ hohe soziale Sicherheit beeinträchtigen. Der Anstieg der Armut

⁹ Die Verfügbarkeit eines großen Angebots qualifizierter Arbeitskräfte ist als wichtiger postindustrieller Standortfaktor durch verschiedene Studien belegt, vgl. Glasmeier, A. K./Hall, P./Markusen, A. R.: Recent Evidence on High Technology Industries Spatial Tendencies: A Preliminary Investigation. In: US Congressional Office of Technology Assessment Technology, Innovation and Regional Development, Washington D. C. 1984, S. 145 - 167.

auch in den *suburbs*¹⁰ ist z. B. mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik der 80er Jahre in Verbindung zu bringen. Suburbane Gemeinden können in unterschiedlicher Weise betroffen sein, und es gibt derzeit Anzeichen für *trouble in paradise*.¹¹

Tab. 2.3. Beschäftigtenzahlen und Arbeitslosenquoten in ausgewählten Großstädten der USA, 1991

Großstadtraum	Anzahl (Tsd.)	Beschäftigte % der Bevölkerung	% aller Beschäftigten	Arbeitslosenquote (%)			
				Anzahl (Tsd.)	Alle	Weißer	Schwarze
Baltimore							
Kernstadt	310	53,6	26,4	33	9,5	3,8	12,4
Großraum	1176	64,9		81	6,5	4,6	12,2
Chicago							
Kernstadt	1242	54,1	41,1	166	11,8	7,5	20,2
Großraum	3023	62,1		254	7,8	5,3	18,3
Cleveland							
Kernstadt	191	48,8	22,7	23	10,8	8,0	13,8
Großraum	842	58,5		58	6,5	4,9	12,5
Dallas-Ft. Worth							
Kernstadt	525	68,8	24,9	32	5,7	5,1	8,8 ¹
Großraum	2104	71,5		124	5,6	4,8	9,8
Detroit							
Kernstadt	301	40,6	15,6	83	21,5	14,4	23,2
Großraum	1930	58,1		208	9,7	7,2	22,3
Houston							
Kernstadt	841	65,5	51,0	55	6,2	4,2	12,6
Großraum	1650	67,0		99	5,7	4,5	11,0
Los Angeles							
Kernstadt	1624	60,2	39,2	166	9,3	9,6	11,4
Großraum	4142	61,0		36,2	8,0	8,2	11,1
St. Louis							
Kernstadt	148	49,5	12,8	27	15,5	9,1	25,3
Großraum	1158	61,4		89	7,1	5,6	17,6
San Antonio							
Kernstadt	377	55,5	69,7	34	8,2	8,0	8,2 ¹
Großraum	541	57,1		48	8,1	8,0	9,9 ¹
San Francisco							
Kernstadt	374	59,3	44,6	33	8,0	8,3	8,6 ¹
Großraum	839	63,3		63	7,0	6,5	9,5 ¹
Washington D. C.							
Kernstadt	260	60,6	12,7	22	7,7	4,0	10,3
Großraum	2041	70,2		107	5,0	3,7	8,0

Quelle: US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics 1992: Geographic Profile of Employment and Unemployment 1991. S. 95 - 113, Tab. 23 (veränd.)

¹ Für Dallas, San Antonio und San Francisco sind die Zahlen für die spanischsprechende Bevölkerung angegeben.

¹⁰ US Bureau of the Census, Current Population Reports Consumer Income, Series P60 1987: Poverty in the United States 1985. Nr. 158, Tab. C, S. 6, und 1992. Poverty in the United States 1991. Nr. 181, Tab. 1, S. 1.

¹¹ Baldassare, M. 1986: Trouble in Paradise: The Suburban Transformation in America, New York.

2.2.3. Die Kernstadt als Lebensraum der »Wohlfahrtsgesellschaft«

Eine völlig andere existentielle Situation stellt sich in den Kernstädten dar. Hier ist das reiche Amerika mit eleganten, zentralen Geschäftsbereichen und Wohnvierteln der gehobenen Einkommensschichten zwar auch präsent, jedoch fehlt die breite Mittelschicht und es gibt ausgedehnte Elendsviertel einer innerstädtischen Unterschicht. Wohlstand zeigt sich z. B. im zentralen Geschäftsbereich der Downtown. Sie ist der sichtbare symbolhafte Standort der Wirtschaftsmacht USA. Eine sehr hohe Arbeitsplatzdichte und intensive Wolkenkratzerbebauung sind Merkmale der Downtown. Der zentrale Geschäftsbereich ist gewissermaßen eine »Stadt in der Stadt«, d. h. die von Großunternehmen und zuliefernden Dienstleistungen dominierte *corporate city*. Hier sind hochrangige Funktionen des Dienstleistungssektors räumlich konzentriert und bilden zum Teil eigene abgegliederte Viertel, z. B. Banken- und Finanzdistrikte, Behördenviertel, Zentren der Hotel- und Kongreßindustrie und Geschäftsviertel. Vorherrschend sind Bürostandortkonzentrationen des quartären Sektors, also des Teilbereichs des Dienstleistungssektors, der höchstqualifizierte Personen in Entscheidungsprozessen beschäftigt, z. B. Regierung und gehobener öffentlicher Verwaltung, Konzernen und Verbänden. Ferner gibt es Konzentrationen von unternehmensbezogenen (z. B. Rechtsberater, Wirtschafts-, Bank- und Werbefachleute) und personenbezogenen Dienstleistungen (z. B. medizinische Versorgung).¹²

In Bereichen außerhalb der »Wirtschaftscity« gibt es weitere Stadtteile mit charakteristischen Funktionen, wie Universitätsviertel oder historische Distrikte, die als Wohnviertel der gehobenen Einkommensschichten »Gentrifizierung«, d. h. Luxussanierung unter Verdrängung der vorher ansässigen ärmeren Bevölkerung erfahren. Zusammen mit der Downtown bilden diese Stadtteile die »Touristenstadt«, d. h. sie gehören zumeist zu den touristisch sehenswerten Attraktionen und den einzigen Bereichen, welche Touristen oder die suburbane Bevölkerung desselben Ballungsraums je besuchen. Der Charakter der Kernstädte ändert sich aber in den übrigen Gebieten, in denen sich Industrie und Gewerbe, darunter auch viele verfallene Anlagen, befinden. Unter den Wohnvierteln, die den Rest der Kernstadt ausmachen, gibt es auch mittelständische Einfamilienhausviertel, vereinzelt auch Enklaven der oberen Mittelschicht. Sie sind häufig durch natürliche oder künstliche Barrieren (z. B. Zugang nur mit elektronischen Kennkarten) abgeschirmt, bewahren über die Einkommensbarriere einen hohen Grad an Geschlossenheit und schützen ihre Nachbarschaft mit privaten Initiativen, wie *neighborhood crime watch*, gegen unliebsame Elemente. Große Teile der Kernstadt außerhalb der Downtown sind jedoch Armutsgebiete, die von existentieller Not, Verfall und großer sozialer Krisenhaftigkeit gekennzeichnet sind.¹³ Dies sind die Slums und

¹² Die Struktur des CBD und der Bereiche um die Downtown sind in den klassischen Werken zur Stadtgeographie dargelegt, vgl. Heineberg, H. 1986: Stadtgeographie, Paderborn, S. 94 ff.

¹³ In Washington D. C. sind beispielsweise mehr als ein Drittel der Kernstadtbevölkerung in sozialen und wirtschaftlichen Problemgebieten konzentriert, in Atlanta sind fast zwei Drittel des Kernstadtgebietes als förderungswürdige Armutsgebiete ausgewiesen.

Ghettos und die angrenzenden Wohngebiete der unteren Mittelschicht, die von Verfallsprozessen bedroht und im Begriff sind, »umzukippen«.

2.2.4. Sozialräumliche Merkmale innerstädtischer Problemgebiete

Die Probleme dieser Gebiete sind vielfältig und beziehen sich auf die demographische Entwicklung, den baulichen Verfall, wirtschaftliche Defizite und soziale Entwicklungen. Die Problemgebiete erfahren eine zunehmende Belastung durch Bevölkerungsgruppen mit niedrigem oder Wohlfahrtseinkommen.¹⁴ Ein hoher Anteil der US-Bevölkerung (76 Mio.) lebte 1991 in Kernstädten, davon waren 25 % (19 Mio.) in innerstädtischen Armutsgebieten konzentriert, 39 % davon lebten unterhalb der Armutsgrenze. Eine Aufschlüsselung nach ethnischer Zugehörigkeit zeigte 17 % (9 Mio.) der 54 Mio. Weißen in Armutsgebieten, davon 35 % unterhalb der Armutsgrenze. Ungleich stärker betroffen waren Minderheiten; 17,5 Mio. Schwarze (56 % aller Schwarzen) lebten in Kernstädten, davon 53 % (9,2 Mio.) in innerstädtischen Problemgebieten, davon wiederum 43 % (4,4 Mio.) unterhalb der Armutsgrenze. 11,5 Mio. oder 52 % aller Latinos lebten in Kernstädten, davon 43 % (4,4 Mio.) in innerstädtischen Armutsgebieten, davon 44 % (2,2 Mio.) unterhalb der Armutsgrenze. Extrem betroffen waren auch Frauen und Kinder. 20 % aller Kernstadtbewohner der USA leben in Familien mit weiblichen Haushaltsvorständen, davon waren 38 % aller weißen, 56 % der schwarzen und 56 % der Latino Haushalte unterhalb der Armutsgrenze.¹⁵ In einzelnen städtischen Problemgebieten liegt der Anteil der Familien mit weiblichem Haushaltsvorstand bei 70 % und mehr. Ferner wachsen 25 % aller weißen, 51 % aller schwarzen und 47 % aller Latino-Jugendlichen unter 18 Jahren in absoluter Armut heran.

Der bauliche Verfall in weiten Kernstadtteilen ist massiv und offensichtlich. In innerstädtischen Armutsgebieten sind ausgedehnte Zonen absoluter Zerstörung, vandalisierte Gebäude und Brandruinen anzutreffen. Immer stärker sind auch Wohngebiete des unteren Mittelstands mit Ein- und Zweifamilienhäusern vom Verfall betroffen, denn zwischen 40 % und 60 % der Bausubstanz in den Kernstädten (z. B. des Nordostens) stammt aus der Zeit vor 1940 und gilt zu einem großen Teil als Substandard. Hier gibt es Überbelegung wegen der schnell wachsenden Armutsbevölkerung, ungenügendem Wohnungsneubau und der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, sowie der Luxussanierung der Bausubstanz aus der Jahrhundertwende. Überbelegung beschleunigt den Verfall; reparaturbedürftige

¹⁴ Dieser Zuwachs ergab sich durch die Zuwanderung einer ländlichen Unterschichtsbevölkerung aus dem Süden zwischen 1940 und 1970, seither durch hohe Geburtenraten bei der Armutsbevölkerung. Allerdings sind auch historische Gründe (die Industrialisierung im 19. Jahrhundert und die großen Einwanderungen) für das Entstehen innerstädtischer Problemgebiete wichtig. Schon in der Vergangenheit waren die Kernstädte die Standorte eines überproportional hohen Anteils an sozialen Problemen Amerikas; die wirtschaftliche und soziale Krise der Kernstädte im 20. Jahrhundert wird von einigen als die logische Ausdehnung dieser traditionellen Problematik verstanden, vgl. Judd, D. 1988: op. cit. S. 405.

¹⁵ US Bureau of the Census, Current Population Reports Consumer Income, Series P60, 1992: Poverty in the United States 1991. Nr. 181, Washington D. C., S. 40 - 65.

Wohnsubstanz (mehrstöckige Apartmentgebäude, Ein- und Zweifamilienhäuser) wird abgewohnt; es erfolgen kaum Investitionen, denn die Mieterträge, die von der Armutsbevölkerung gezahlt werden, liegen unter den Instandhaltungskosten. Der Verfall vollzieht sich unaufhaltsam. Betroffen sind große Teile des innerstädtischen Hausbestands, der in Besitz privater abwesender Kleininvestoren liegt. Diese benötigen die relativ niedrigen Mieteinnahmen zur Altersversorgung und können sich oft die Instandhaltungskosten nicht leisten.¹⁶ Ferner sind viele Sozialbauten der öffentlichen Hand wegen fehlender finanzieller Mittel vom Verfall betroffen. Massiver Verfall, Aufgabe von Besitz, Leerstand, gefolgt von mutwilliger Zerstörung entstehen auch durch die steigenden Kommunalsteuern. Grundbesitz- und Immobiliensteuern sind eine Haupteinnahmequelle amerikanischer Städte. Um die Belastungen auszugleichen, die durch eine steigende Wohlfahrtsbevölkerung entstehen (d. h. sinkende Einkommenssteuern bei steigenden Sozial- und Sicherheitsausgaben), erhöhen Städte regelmäßig den Steuerschätzwert von Immobilien und Grundbesitz. Der Schätzwert, aufgrund dessen die Steuern berechnet werden, wird dabei häufig weit über dem Marktwert angesetzt. Dieser wiederum sinkt in Verfallsgebieten wegen des negativen Umfelds und der Reparaturbedürftigkeit des Gebäudes laufend, bis die Immobilie keinen Wiederverkaufswert mehr hat. Hohe Steuerbelastung und Unmöglichkeit des Verkaufs sind dann die Ursachen, warum Kleininvestoren ihre z. T. bereits abbezahlten Häuser aufgeben. Wegen Steuerschulden gehen diese Immobilien in städtischen Besitz über, sie werden aber wegen fehlender Mittel oder Prioritäten dann zumeist sich selbst überlassen. In kurzer Zeit erfahren sie völlige Verwüstung.^{17,18} Die Zonen größter Zerstörung sind üblicherweise in städtischem Besitz.

¹⁶ Die Rolle, welche die vielen Kleininvestoren im Vergleich zu den *Slum-lords* beim Stadtteilverfall spielen, diskutiert Falke, A. 1987: op. cit., S. 86 f..

¹⁷ Institutionelle Faktoren leisten diesem Verfall Vorschub. So ist eine Besonderheit des amerikanischen Steuersystems die mangelnde Abschreibungsfähigkeit für Renovationen. Ein weiterer Faktor ist die als *redlining* bekannte Kreditvergabepolitik von Banken, die systematisch Bewerber aus Stadtteilen mit negativem Image (Vandalismus, Brandstiftung, Drogenkonsum, Kriminalität) als Kreditrisiko ausschloß. Diese Praktik wurde zwar durch Bundesgesetze 1975 und 1977 verboten, de facto verblieb jedoch ein großer Investitionsspielraum der Banken, der sich bis in die 90er Jahre nachteilig für die Verfallsgebiete auswirkte, vgl. Pogge, J. und Flax-Hatch, D.: *The Invisible Lenders: The Role of Residential Credit in Community Economies*. In: Wyden, P. W. und Wiewel, W. (Hg.) 1991: *Challenging Uneven Development. An Urban Agenda for the 1990s*, New Brunswick, New Jersey.

¹⁸ Neben dem *redlining* gibt es weitere lokalpolitische und privatwirtschaftliche Barrieren, die verhindern, daß sich die sozial Schwächeren aus innerstädtischen Problemgebieten, ähnlich wie in Westeuropa, auf andere Stadtgebiete verteilen können, Taeuber, K. E. 1975: *Racial Segregation. The Persisting Dilemma*. In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 422, S. 87 - 96, Berry, J. L. 1975: *Short-Term Housing Cycles in a Dualistic Metropolis*. In: Japport, G. und Rose, H. (Hg.). *The Social Economy of Cities*. In: *Urban Affairs Annual Review* 9, S. 165 - 182, bes. S. 169. Hier wird in diesem Zusammenhang der de facto existierende duale Wohnungsmarkt und das de jure eingeführte *exclusionary zoning* genannt. Das erste bezieht sich auf die weitverbreitete Praktik von Immobilienmaklern und Unternehmern, welche die suburbane Wohnungsbauentwicklung dominieren und ihrer Klientel nach Rassenzugehörigkeit gesondert Wohnungen und Einfamilienhäuser anbieten. Dadurch wurde Minoritäten bis in die 70er Jahre der Zuzug in weiße Wohngebiete erschwert.

Tab. 2.4. Berufsstruktur in Großstadträumen der USA, 1988 (in Prozent)

Stadt	Leit. Angest. Akademiker		Techniker Verkaufs- u. Verwalt. angest.		Dienstleist.		Facharb. Handwerker Reparat.dienste		Arbeiter	
	weiß	schw.	weiß	schw.	weiß	schw.	weiß	schw.	weiß	schw.
Baltimore										
Kernstadt	25,7	12,8	37,3	27,3	9,7	28,3	11,0	6,8	6,3	22,3
Großraum	33,8	20,5	33,4	27,6	8,6	24,5	12,0	6,9	11,0	16,8
Chicago										
Kernstadt	25,7	21,3	31,3	36,7	15,5	16,0	10,8	6,5	16,4	18,3
Großraum	28,9	20,7	34,7	36,3	12,1	16,3	10,4	6,6	13,2	20,0
Cleveland										
Kernstadt	23,8	8,4	31,4	29,5	12,6	27,6	9,6	9,9	22,5	23,5
Großraum	29,9	15,4	34,6	30,8	9,7	21,9	10,2	8,7	14,2	22,0
Detroit										
Kernstadt	19,4	15,1	30,5	32,5	17,9	19,0	14,9	5,6	17,2	26,8
Großraum	25,8	16,3	31,6	32,0	12,1	19,5	13,9	6,5	15,8	25,3
Houston										
Kernstadt	30,7	11,7	35,5	32,8	13,1	23,2	8,4	10,7	10,5	20,8
Großraum	33,3	15,8	34,6	34,0	10,5	21,3	10,1	9,5	9,8	18,6
Los Angeles										
Kernstadt	28,3	21,7	29,3	43,3	13,3	15,7	10,8	7,9	16,8	11,1
Großraum	28,7	20,7	29,8	42,2	12,3	15,0	11,7	9,6	16,2	11,3
St. Louis										
Kernstadt	30,4	12,1	38,3	27,4	15,5	29,3	10,0	7,1	15,4	23,9
Großraum	27,3	15,1	35,4	30,5	12,2	25,4	10,3	4,9	12,2	22,7
San Antonio										
Kernstadt	18,6	10,0	32,2	31,0	18,0	22,3	14,2	16,3	15,0	18,6
Großraum	21,8	10,1	31,8	29,6	15,8	22,3	14,4	16,8	14,2	18,7
San Diego										
Kernstadt	34,5	12,7	31,6	24,1	12,5	21,7	8,4	13,4	9,0	15,7
Großraum	34,4	15,7	31,1	27,8	11,8	16,9	10,0	10,5	8,8	15,9
San Francisco										
Kernstadt	42,9	11,9	31,8	24,7	13,2	38,9	5,7	10,1	6,2	14,6
Großraum	42,2	14,8	31,1	31,3	12,8	30,1	6,9	9,6	6,3	14,0
Washington D. C.										
Kernstadt	62,2	21,9	24,7	35,3	8,2	22,1	2,6	6,7	1,5	12,6
Großraum	42,4	26,2	32,1	37,8	8,7	17,0	9,0	6,6	5,1	11,7

Quelle: US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 1989: Geographic Profile of Employment and Unemployment 1988, S. 114 - 119, Tab. 25 (veränd.)

Anmerkung: Für San Antonio, San Diego und San Francisco sind die Werte für Latinos, nicht für Schwarze angegeben.

2.3. Langzeitperspektiven für die Kernstädte

2.3.1. Auswirkungen längerfristiger gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen

Zu den wirtschaftlichen Faktoren, die die existentielle Not in bestimmten Stadtteilen der Kernstädte vergrößern, gehört der starke Verlust von Arbeitsplätzen in Kernstädten, v. a. bei der *blue collar* Beschäftigung von Arbeitern, ungelernten und angelernten Tätigkeiten.¹⁹ Ursache dafür ist die Entwicklung zu einer postindustriellen Gesellschaft. Der Eintritt in die »postindustrielle« oder Dienstleistungsgesellschaft wird mit dem Ansteigen der Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung, dem Gesundheits- und Erziehungswesen, der Forschung und dem Hochtechnologiebereich seit den 50er Jahren angesetzt²⁰ (vgl. Tab. 2.4.). Der gesellschaftliche Umbruch zeigte sich sehr deutlich in der Arbeitsplatzentwicklung. Der Anteil der industriellen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung fiel von 33 % (oder 16,8 Mio. 1950) auf 16,7 % (18,4 Mio. 1991). Betroffen waren in erster Linie die Kernstädte als die Hauptstandorte der alten Industrien. Dort entsteht ein wachsendes Angebot von *blue collar* Arbeitskräften, während der Bedarf für diese Arbeitskräfte ständig rückläufig ist. Der Verlust industrieller Arbeitsplätze allein ist aber nicht der schwerwiegendste Faktor, denn immerhin stieg zwischen 1960 und 1990 die Gesamtbeschäftigung in den USA von 54 Mio. auf 110 Mio. an.²¹

Neue Arbeitsplätze wurden vornehmlich im Dienstleistungs-, Groß- und Einzelhandel, Finanz- und Immobilienwesen und Kommunikationssektor, im Bereich des Transports und der öffentlichen Versorgung geschaffen; 1991 waren fast 67 Mio. Arbeitsplätze in diesen Bereichen verzeichnet, 1960 nur 25,4 Mio. Dazu kamen 18,5 Mio. Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung, während es 1960 nur 6,4 Mio. waren.²² Zwei Merkmale sind dabei aber wichtig. Erstens gibt es in vielen dieser Bereiche relativ wenig Nachfrage nach niedrigqualifizierten Arbeitskräften der Kernstädte. Dieses *job mismatch*, d. h. das Mißverhältnis zwischen dem Bedarf an höher- und hochqualifizierten Arbeitskräften und dem Überangebot an wenig qualifizierten Personen, führt zu einer chronischen strukturellen Arbeitslosigkeit großer Teile der Innenstadtbevölkerung, v. a. aber der Minderheiten. Nur in wenigen Städten wird eine Ausbildungs-, Gewerbeförderungs- und Arbeitsmarktpolitik betrieben, die diese

¹⁹ vgl. US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics 1992: Geographic Profile of Employment and Unemployment 1991, Washington D. C., S. 119.

²⁰ Der gesellschaftliche Wandel hatte verschiedene Ursachen, z. B. ein Bedürfnis nach mehr Lebensqualität und staatlicher Vorsorge, eine allgemeine Zukunftsausrichtung der technischen Entwicklung, Konzentration auf das Informationswesen vis-à-vis der früheren Ausrichtung auf Schwerindustrie, Maschinenbau und Energieträger. Die postindustrielle Entwicklung kennzeichnet ferner eine Richtungsweisung durch Universitäten, Forschungsinstitute, Hochtechnologie-Entwicklungen, Wissenschaftler, Techniker und Akademiker im medizinischen und nicht-medizinischen Bereich, während im Industriezeitalter die Unternehmer des *big business* dominierten, vgl. Bell, D. 1973: The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting, New York.

²¹ Sternlieb, G./Burchell, R. W./Wilhelm, Ch. M. 1986: The City in a National Economic Context. In: Sternlieb, G. (Hg.): op. cit., S. 100-106.

²² US Bureau of the Census 1992: Statistical Abstract of the United States 1992, Washington D. C., S. 403 f., Tab. 643 und 644, S. 403 f.

Situation berücksichtigt. Zweitens fand ein Großteil dieses Arbeitsplatzwachstums überhaupt nicht in den Kernstädten statt. So entstanden beispielsweise allein 34 Mio. Arbeitsplätze in den allgemeinen Dienstleistungen sowie dem Groß- und Einzelhandel. Diese Kategorien haben traditionell Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation beschäftigt; zudem waren sie der Antriebsmotor der innerstädtischen Wirtschaft und räumlich auch dort konzentriert.²³ Das Problem ist aber, daß diese Dienstleistungen in der *central city* stagnieren. Dies bedeutet, daß ein Großteil der innerstädtischen Arbeitslosen keine Beschäftigung mehr finden wird, denn das Wirtschaftswachstum in den USA, speziell das Arbeitsplatzwachstum im Dienstleistungssektor, ist ein suburbanes Phänomen geworden. Die Entwicklung ist langfristig und nicht mehr umkehrbar, sie hängt mit dem Bevölkerungsverlust der Kernstädte und der Tatsache zusammen, daß die Arbeitsplätze der Bevölkerung in den suburbanen Raum folgten. Dies geschah, weil die Dezentralisierung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze seit ungefähr 60 Jahren von der amerikanischen Bundespolitik gesteuert und subventioniert wurde. Die Arbeitsplätze für minderqualifizierte Personen, welche im Zusammenhang mit der internationalen Hotel- und Kongreßindustrie in Downtownbereichen entstehen, sind nicht ausreichend, um die Arbeitsplatzverluste im tertiären Sektor der *central city* aufzufangen. Es überlagern sich also zwei unabhängige folgenschwere Trends in der Arbeitsplatzentwicklung: Kernstädte haben in postindustrieller Zeit nicht nur ihre industriellen Arbeitsplätze verloren, sondern erleben auch Einbußen im tertiären Sektor, v. a. in den Dienstleistungen, die geeignet wären, Minderqualifizierte und Arbeitslose aufzufangen. Stark wachsend und konzentriert in den Bürotürmen der Downtowns sind lediglich die hochqualifizierten »4-A«-Dienstleistungen (d. h. *attorneys, accountants, analysts, associations*), also Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Berater/Forscher, Systemspezialisten, Verbände und gemeinnützige Organisationen. Auch diese Branchen haben kaum Bedarf für das Gros der innerstädtischen Arbeitskräfte. Dies erklärt die relativ hohen und steigenden Arbeitslosenquoten in Kernstädten.

2.3.2. Funktionaler Niedergang der Kernstädte

Funktionseinbußen in postindustrieller Zeit und die Verlagerung des tertiären Sektors aus der Kernstadt in die *suburbs* ließen die Kernstädte selbst in Zeiten allgemeinen Wirtschaftswachstums stagnieren. Daher muß man davon ausgehen, daß sich der wirtschaftliche Abwärtstrend der Kernstädte auch in Zukunft und in Zeiten der Hochkonjunktur fortsetzen wird, da strukturelle Arbeitslosigkeit, ein *job mismatch* und Dezentralisierungstendenzen im Kern der Problematik stehen. Man hat diese Trends als funktionalen Niedergang der Kernstädte beschrieben. Städte hören auf zu funktionieren, d. h. bestimmte ökonomische und soziale Aufgaben zu erfüllen.²⁴ Dazu gehört es, ausreichend Güter und Dienstleistungen zu

²³ Diesen und die folgenden Punkte betonen Sternlieb, G./Burchell, R. W./Wilhelm, Ch. M. 1986: op. cit., S. 100 - 106.

²⁴ Bradbury, K. L./Downs, A./Small, I. 1982: op. cit., S. 23, 27 - 29, 56 - 61.

produzieren und hinreichend Zugang zu Versorgungseinrichtungen zu gestatten. In weiten Teilen innerstädtischer Problemgebiete gibt es auch in den 90er Jahren kaum Lebensmittelgeschäfte und Versorgungseinrichtungen des täglichen Bedarfs²⁵, die Haushalte der unteren Einkommensklassen sind auf kleine, überteuerte *convenience stores* angewiesen.²⁶ Ferner schaffen Kernstädte nicht mehr genügend Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten und bieten Arbeitgebern kein differenziertes Arbeitskräfteangebot; dies verhindert Investitionen und den Aufbau gewerblicher Strukturen. Auch können verbesserte Ausbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten nicht mehr gewährleistet werden, ebenso wenig wie menschenwürdige, sichere Wohngebiete mit der nötigen Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur. Der Ausbau der Infrastruktur in den Bereichen Bildung, Kultur und Gesundheit, Freizeit und Unterhaltung sowie in den Bereichen öffentlicher Ordnung, Nahverkehr, Ver- und Entsorgung wird begrenzt.

Verwaltungs-, finanzpolitische und Planungskonzepte, die fähig wären, den Fehlentwicklungen entgegen und einen Kurs der Umverteilung anzusteuern, gibt es nur ansatzweise in sehr wenigen Städten (vgl. das in den Kapiteln VII und VIII beschriebene Bostoner Modell). Sie könnten ohnehin die postindustriellen Entwicklungen, welche die Wirtschaft und Regenerationsfähigkeit innerstädtischer Problemgebiete nachteilig betreffen, nur schwer rückgängig machen. Es hat sich bereits eine starke negative Eigendynamik herausgebildet, welche Verfallsgebiete immer tiefer absinken läßt. Das ungenügend qualifizierte und diversifizierte Arbeitsplatzangebot eines Gebiets vermindert sein Potential, Einkommen und Steuern zu erbringen. Im Rahmen der amerikanischen Stadtökonomie, die sich hauptsächlich aus dem Steueraufkommen tragen soll, können solche Gebiete, die keinen Beitrag mehr erbringen, aber sehr viel Infrastrukturleistungen und Sozialhilfe kosten, eine Stadt insgesamt an die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit führen. Da das Pro-Kopf-Steueraufkommen sinkt, die Pro-Kopf-Ausgaben für städtische Sicherheit (Polizei- und Feuerschutz) aber durchwegs steigen, verliert die Kernstadt insgesamt durch einige innerstädtische Problemgebiete ihre Pufferkapazität, vielfältige Probleme abzufedern. Auf Dauer müssen Funktionsminderungen eintreten, städtische Dienstleistungen (z. B. Müllabfuhr oder Buslinien) werden teilweise oder in einigen Stadtgebieten ganz eingestellt. Andere dringende Sozialleistungen wie Ausbildungsförderung werden nicht bereitgestellt; die Minimalversorgung durch die Institutionen wird insgesamt nicht mehr gewährleistet.

²⁵ Ein durchaus repräsentatives Beispiel bietet Washington D. C. Der District of Columbia verzeichnete 1991 in dem ärmsten seiner acht Verwaltungs- und Planungsbezirke, einem Gebiet von ca. 70 000 Bewohnern, nur einen Supermarkt mittlerer Größe und vier kleinere Lebensmittelgeschäfte. Zudem ist der Bezirk auf allen Seiten von größeren physischen Barrieren umgeben, so daß der Zugang zu Versorgungseinrichtungen in angrenzenden Stadtteilen erschwert ist.

²⁶ Diese Geschäfte sind oft 24 Stunden geöffnet, führen aber meist nur ein sehr begrenztes, überteuertes Angebot. Wie unbeliebt diese Läden sind, zeigte sich wiederholt in Plünderungen und Vandalisierung in Los Angeles 1992, wie auch in anderen Städten 1968.

2.3.3. Problembewußtsein der Planungsstellen

Da die Toleranz für Trittbrettfahrer (*free riders*) in der amerikanischen Gesellschaft ohnehin gering ist, schwindet in den meisten städtischen Planungsämtern auch das Verantwortlichkeitsgefühl für Problemgebiete. Die Stadtplanung beschränkt sich in den sanierungsbedürftigen innerstädtischen Krisengebieten häufig nur auf die Ausbesserung der großen Durchgangsstraßen, und das Schließen (*boarding up*) von Gebäuden, die den baupolizeilichen Vorschriften nicht mehr entsprechen. Die Akzeptanz für zielgruppenorientierte Planung sinkt. Wenn zielgruppengerechte Maßnahmen konzipiert werden, z. B. Arbeitsbeschaffungs- oder Ausbildungsprogramme für Teenagermütter in Slums, sind dies eher Ausnahmefälle. Innerhalb der Vielfalt städtischer Planungsgebiete werden daher nicht alle System- und Planungsebenen für die Problemgebiete eingesetzt. Es fehlen situationsgerechte Formen der Aufgabenverteilung und Interaktion zwischen Behörden und Bürgern. Behörden, die ohnehin in innerstädtischen Problemgebieten nur begrenzt operieren, da sie entweder kein Mandat oder keine Zuständigkeit zu haben glauben, ziehen sich vollends zurück. Zudem wird auch die selbstbestimmende Eigenanstrengung der Gemeinden in innerstädtischen Elendsvierteln nicht immer wohlwollend unterstützt. Es gibt auf der Ebene der Stadtteile nur eingeschränkte Möglichkeiten der Partizipation an Problemlösungen durch Basis-Planungsgruppen und Bürgerinitiativen. In vielen Städten werden diese auch nominell an Planungen beteiligt; in relativ wenigen Großstädten unterstützt aber die öffentliche Hand aktiv die »Grassroots«-Planungen in den verslumten und verarmten Stadtteilen. Es entsteht ein Bild vom institutionellen Sektor, der am negativen Entwicklungsprozeß in den Problemgebieten völlig vorbeigeht, den objektiven Bedarf und die Interessen nicht berücksichtigt und bei eventuellen partizipatorischen Lösungsversuchen aus den Nachbarschaften eher dysfunktional wirkt. Es gibt natürlich auch Beispiele von Bilderbuchpartizipation; allerdings sind diese Versuche im Hinblick auf eine reale Verbesserung der Lebens- und Wohnumstände in städtischen Problemgebieten unterfördert und überfordert. So vollzieht sich die Degradierung von ausgedehnten innerstädtischen Gebieten als irreversibler Prozeß, der nur dort effektiv umgekehrt werden kann, wo historische Bausubstanz vorhanden ist, welche sich für die Luxussanierung eignet. Dies führt aber fast ausnahmslos zur Verdrängung der Armutsbevölkerung, verstärkt die Obdachlosigkeit und die Überbelegung anderer Slums. Insgesamt also zeigt der behördliche Sektor eine mangelnde Kapazität, die negative Eigendynamik umkehren zu können. Er zeigt aber auch eine fehlende Orientierung, die Verelendung in den einzelnen Problemgebieten wenigstens aufzuhalten.

2.3.4. »Dritte-Weltisierung« der Kernstädte

Mit den wirtschaftlichen sind soziale Probleme verbunden. Die Abkoppelung weiter Kernstadtgebiete vom großstädtischen Wirtschaftskreislauf (mangels Arbeitsplätzen und beruflicher Qualifikation) bedeutet Abhängigkeit von den staatlichen Versorgungssystemen. Gerade in innerstädtischen Gebieten mit einem hohen Anteil an Wohlfahrtsempfängerhaushalten ergibt sich eine klassische »Dritte-Weltproblematik«: Hier bedeutet jedes zusätzliche Kind eine Erhöhung des verfügbaren (Wohlfahrts-) Einkommens.²⁷ Nicht zuletzt deshalb haben innerstädtische amerikanische Problemgebiete Geburtenraten, die mit den ärmsten Entwicklungsländern Afrikas und Asiens vergleichbar sind.²⁸ Die von ledigen Teenagermüttern mit drei und mehr Kindern geführten Haushalte sind mittlerweile die Norm in innerstädtischen Armutsgebieten.²⁹ Der Teufelskreis der Wohlfahrtsabhängigkeit ist bereits für die dritte bis fünfte Generation von Ghettobewohnern die Realität. Zudem scheinen in Gebieten fehlender Arbeitsmöglichkeiten und Langzeitperspektiven viele Jugendliche ihren Lebensentwurf auf das einfache oder das schnelle Geld auszurichten, d. h. die Sozialhilfe oder Einkommen aus dem Drogenhandel. Längerfristig bedeutet dies eine Beschränkung des Kontakts zur »Normalgesellschaft« auf die Berührungspunkte mit den Büros der Sozialhilfe, den Ausgabestellen für Lebensmittelkarten oder die Polizeistationen.³⁰ So ist die Drogenkriminalität, v. a. der Drogenhandel in diesen Gebieten sehr hoch, ebenso der Anteil der Personen, welche die in den USA zur »Grundausrüstung« gehörende High-School-Ausbildung abbrechen. Die High-School-Abbrecherquote der Personen über 25 Jahren beträgt in innerstädtischen Armutsgebieten stellenweise über 50 %; damit ist selbst der Einstieg in untergeordnete berufliche Positionen schwierig. Der Anteil der Personen, die nur über einen High-School-Abschluß verfügt, liegt bei rd. 30 - 40 %; weniger als 10 % der Bewohner der Problemge-

²⁷ Dies bedeutet allerdings, daß ein wachsender Anteil von Kindern in Armut und Wohlfahrtsabhängigkeit heranwächst. 1990 lebten insgesamt 44 % aller schwarzen Kinder in Armut, ein großer Teil davon in innerstädtischen Armutsgebieten, im Vergleich dazu lebten nur 15 % aller weißen Kinder in Armut, und dazu noch geographisch besser verteilt im Stadtgebiet.

²⁸ Fertilitätsraten werden z. B. aufgeführt bei Hacker, A. 1993: *Two Nations. Black and White, Seperate, Hostile, Unequal*. New York; vgl. auch die folgenden angegebenen Daten für Atlanta.

²⁹ Von diesen Problemen sind überproportional schwarze Frauen betroffen. Insgesamt ist in der schwarzen Bevölkerung der Anteil der »Restfamilien«, also der Familien, die nur mit einem Elternteil aufwachsen, mit 62 % höher als in den übrigen Ethnien, beispielsweise den Weißen, bei denen es nur 21 % sind. Von den 2 Millionen schwarzer Restfamilien unterhalb der Armutsgrenze, die 1990 registriert wurden, waren 75 % von weiblichen Haushaltsvorständen geführt; in innerstädtischen Armutsgebieten sind weit über 90 % der schwarzen Haushalte *female headed*. Das Phänomen der von Frauen geführten schwarzen Resthaushalte und der »missing Black men« also der »Normalgesellschaft« nicht zur Verfügung stehenden schwarzen Männer, ist auch Gegenstand von statistischen Erhebungen durch das Bundesamt. Statistiken aus Washington D. C. verdeutlichen das Problem der *missing Black men*. Im District »fehlten« 1994 48 % aller schwarzen Männer zwischen 18 und 25 Jahren der »Normalgesellschaft«. Sie waren entweder im Gefängnis, auf Bewährung gegen Kautionsfrei oder per Haftbefehl gesucht.

³⁰ Im Vergleich zu ihrem relativ geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung sind Schwarze überproportional in Kriminalitätsstatistiken registriert. 1991 wurden 50 % aller Straftaten von Schwarzen begangen, 54 % aller Morde und 65 % aller Diebstähle, bei allen Straftaten sind zudem in wachsendem Maße Schwarze die Opfer. Haupttodesursache für schwarze Jugendliche im Alter von 18 bis 25 Jahren ist z. B. Mord. US Bureau of the Census 1992: *The Black Population in the United States*, March 1991; Washington D. C.; Hahn, B. 1993: Zur Situation der Schwarzen in den USA. Vortrag im Arbeitskreis USA, Deutscher Geographentag, Bochum v. 3.10.

bieten haben eine abgeschlossene Collegeausbildung. Auf Dauer verlieren diese Gebiete damit aber ihre Regenerationsfähigkeit, die durch ihr Humankapital, d. h. ausgebildete Fachkräfte gegeben wären. Es gibt kein diversifiziertes, gut ausgebildetes Arbeitskräfteangebot, das längerfristig Investitionen anziehen könnte. Das bedeutet, daß die strukturellen wirtschaftlichen Defizite innerstädtischer Problemgebiete zementiert werden. Es wird offensichtlich, daß es sich bei der Entwicklung und Verschärfung des großstädtischen Ungleichheitsgefälles um langfristige, irreversible, komplexe Prozesse handelt, in denen historische und gesellschaftliche Entwicklungen und kommunale planungspolitische Entscheidungen eine zentrale Rolle spielen. In einer solchen Konstellation ist die Frage nach der regulierenden Funktion der Bundesregierung von Interesse.

2.3.5. Die Rolle der Bundespolitik

Die Bundespolitik unterstützt direkt oder indirekt die zweifache sozialräumliche Polarisierung in amerikanischen Großstädten, vgl. Kap. III und IV. Zum einen wurde und wird die Suburbanisierung, welche dem funktionalen Niedergang der Kernstädte Vorschub leistete, stark subventioniert. Zum anderen wick die Bundesregierung in ihren großstadtbezogenen Gesetzen systematisch von einer ursprünglichen Sozialorientierung ab³¹ und schuf verstärkt Gesetze und Programme, welche Problemgebiete zu guten Investitionsobjekten machen sollten. Damit gab die Bundesregierung den Auftakt zu einer Kommunalpolitik, welche Problemgebiete innerhalb der Kernstädte als Wirtschaftsgut oder Ware (*commodity*) und nicht mehr als ein Sozialsystem (*community*) sieht.³² Dies erlaubte den Städten auch, ökonomische und städtebauliche Probleme in Stadtteilen ohne »Profitpotential« zu vernachlässigen und Planungsmaßnahmen auf Gebiete mit potentiell hoher Rendite zu konzentrieren. Es wäre für die Kommunen ohnehin aus verschiedenen Gründen schwierig, die Problemgebiete zu revitalisieren. Die Instandsetzung der verfallenen sozialen Wohnungsbauprojekte erweist sich z. B. als außerordentlich kompliziert. Dies liegt nicht nur an den Mittelkürzungen und dem zeitweilig starken Desinteresse des Bundes am öffentlichen Wohnungsbau überhaupt. Vielmehr wird die Sanierung dadurch erschwert, daß soziale Wohnungsbauprojekte oft nicht im kommunalen Zuständigkeitsbereich liegen, sondern dem verlängerten lokalen Arm des Bundeswohnungs- und Städtebauministeriums unterstehen. Während diese Situation in sanierungsunwilligen Städten eine willkommene Alibifunktion hat, gibt es andererseits Städte, die sich vergeblich bemühen, die *housing projects* in ihre Zuständigkeit zu ziehen, um sie zu sanieren.

Die Bundespolitik schuf die Voraussetzungen dafür, daß die Kommunen der schnellen wirtschaftlichen Verwertbarkeit eines Gebiets eine unverhältnismäßig große Bedeutung gaben,

³¹ Gelfand, M. I. 1975: op. cit.

³² Schneider-Sliwa, R. 1993: Kernstadtkrise USA: Zur Großstadtpolitik des Bundes und Permanenz eines amerikanischen Dilemmas. In: Die Erde, 124 (3), S. 253 - 265.

obwohl die sozialen Kosten eines solchen Ansatzes sehr hoch sind. Luxussanierung der Wohnsubstanz oder Abbruch von Wohnungen für neue Büroflächen führt beispielsweise stets zur Verdrängung von Haushalten der unteren Einkommensgruppen, wobei es in vielen Fällen für die »Planungsbetroffenen« nicht einmal einen Sozialplan gab. Die langfristige Regenerationsfähigkeit eines Problemgebietes, die sich über Ausbildungs- und Gewerbeförderung und Arbeitsmarktpolitik steuern ließe und andere behutsame, sozialverträgliche Planungen zum Nutzen einer ansässigen Armutsbevölkerung (nicht einer zukünftigen wohlhabenden Klientel) haben dagegen einen zu geringen Stellenwert. Es überrascht nicht, daß es eine massive, geographisch konzentrierte Armuts- und Verfallsproblematik in amerikanischen Kernstädten gibt, die immer tiefer greift. In anderen Ländern (z. B. der Bundesrepublik Deutschland oder Großbritannien) tritt die öffentliche Hand ein, um einen Ausgleich zwischen strukturstarken und -schwachen Regionen und Stadtgebieten zu schaffen. Es bestehen verfassungsmäßige Mandate und Instrumentarien; in akuten Krisen können innovative Konzepte und Maßnahmen zur Förderung strukturschwacher Gebiete verordnet werden (z. B. »Solidarpakt«, »Solidaritätsabgaben«). In den USA waren solche Konzepte auf nationaler Ebene nicht durchsetzbar. Traditionell wurde den Kommunen und der Privatwirtschaft eine zentrale Rolle und größtmöglicher Ermessensspielraum bei der Lösung innerstädtischer Probleme eingeräumt. Dadurch wurde auf kommunaler Ebene eine Planungspolitik ermöglicht, die mit Ausnahme einzelner Städte sehr wenig Raum für Sozialorientierung hat.

Kommunen haben eine verfassungsmäßig gewährte Oberhoheit in allen Belangen, die nicht ausdrücklich als Domäne der Bundesregierung oder der Einzelstaaten deklariert sind. Stadtentwicklung und die »Revitalisierung« wirtschaftlicher Strukturen oder die Sanierung von Slums liegen z. B. nicht im Aufgabenbereich der Bundespolitik, sondern wurden an die Kommunen bei weitgehender Umgehung der Bundesstaaten übertragen. Die sozialräumliche Polarisierung kann daher als die logische Konsequenz eines Demokratieverständnisses angesehen werden, das den Kommunen größtmöglichen Ermessensspielraum, sogar bei der Auslegung von Bundesgesetzen, erlaubt und für die Schwächsten kein ausreichendes Regulativ entwickelt hat. Die Großstadtpolitik des Bundes in ihrer Gesamtheit, nicht nur einzelner Administrationen³³, ist daher mitverantwortlich für die extreme sozialräumliche Polarisierung in amerikanischen Großstadträumen. Das bedeutet, daß die innerstädtischen Probleme ganz wesentlich auf der politischen Ebene und erst in zweiter Linie auf der Planungsebene anzusiedeln sind.

³³ Z. B. Lichtenberger, E. 1990: Die Auswirkungen der Ära Reagan auf Obdachlosigkeit und soziale Probleme in den USA. In: *Geographische Rundschau*, 42 (9), S. 475 - 481.

2.3.6. Sozialräumliche Polarisierung - Gesellschaftliches Problem

Mit der starken Abnahme unqualifizierter Arbeitsplätze haben amerikanische Kernstädte ihre wichtigste soziale Funktion als »Sprungbrett« verloren, die sie in der amerikanischen Geschichte hatte. Sie sind nicht mehr der Ort, an welchem den untersten Schichten der amerikanischen Gesellschaft Einstieg, Aufstieg und die Integration in das ökonomische System gelingt.³⁴ Vielmehr sind Kernstädte in die Abhängigkeit von staatlichen Versorgungssystemen abgesunken. Große Teile der Kernstadtbevölkerung gelten als Mündel staatlicher Sozialpolitik (*wardens of the state*). Eine Verbesserung für die am stärksten betroffenen innerstädtischen Unterschichtler ist dennoch nicht zu erwarten, denn man kann einen bereits abgelaufenen über sechzig Jahre subventionierten Dezentralisierungsprozeß von Bevölkerung und Arbeitsplätzen und den Wandel zu einer Dienstleistungsgesellschaft, die hier zugrunde liegen, nicht mehr umkehren. Diese Prozesse konfrontierten weite Teile der Kernstädte mit der Tatsache, den neuen Anforderungen der postindustriellen Ökonomie nicht mehr angepaßt zu sein. Ferner fehlen aus einer Vielzahl von Gründen im Bereich der öffentlichen Hand die Möglichkeiten der Verbesserung der realen Lebensumstände. Wichtig sind auch bis in die Gegenwart die mangelnden Prioritäten der öffentlichen Hand, ihre mehr oder weniger subtilen diskriminierenden Praktiken oder Vernachlässigung von Problemgebieten mit starken ethnischen Konzentrationen. Der kritischste Faktor derzeit ist aber sicherlich die niedrige Ausbildungs- und Berufsstruktur der Bevölkerung in Problemgebieten. Hier ist v. a. das Fehlen einer abgeschlossenen Schulausbildung zu nennen, das vielen den Einstieg in den Arbeitsmarkt verwehrt. Dabei handelt es sich beim Abbruch der Schulausbildung letztlich um eine individuelle Entscheidung, mit der sich die Masse der High-School-Abbrecher selber aus dem Arbeitsprozeß ausgliedert und sich in eine soziale Randstellung bringt. Grundsätzlich wäre die Ausbildung des Einzelnen und ein sehr starker Schwerpunkt der öffentlichen Hand auf Ausbildungsförderung als Hilfe zur Selbsthilfe die nachhaltigste Möglichkeit für die Bevölkerung, aus der »Gefangenschaft der Problemgebiete« auszubrechen. Diese Ansätze wurden durchaus auch in der Bundespolitik erwogen, u. a. von Präsident Bush, der ursprünglich als *education president* Schwerpunkte setzen wollte. Die vergangenen anderthalb Jahrzehnte zeigten aber faktisch eher einen Abbau in Ausbildungsförderungsprogrammen für die *underclass*.

Während der Stadtteil einen irreversiblen Degradationsprozeß durchläuft, erfährt seine Bevölkerung einen allmählichen Verlust von Verfügungsrechten über das eigene Leben, die faktischen materiellen Lebensbedingungen und die Möglichkeiten zur Lebensgestaltung. Der Grad der Verwundbarkeit der *urban underclass* in innerstädtischen Problemgebieten nimmt zu. Für jede neue Generation, die in die Armutsgebiete hineingeboren wird, steigt das Risiko, den strukturellen Defiziten, der Vernachlässigung durch die Institutionen, der absoluten

³⁴ Diesen Punkt betonen Sternlieb, G. und Hughes, J. W. 1980: The »Two Cities« Phenomenon. In: Dies. *America's Housing, Prospects and Problems*, New Brunswick, N. J., S. 177 - 184, und Sternlieb, G. 1971: The City as Sandbox. In: *Public Interest*, 25, S. 14 - 21.

Armut und Verslumung auf Dauer ausgesetzt zu sein. Es schwinden die Bewältigungsmechanismen, um die Lebensumstände zu verbessern: Arbeitsplätze fehlen und die Langzeitarbeitslosigkeit ist mit durchschnittlich 12 - 25 % weit über dem suburbanen oder nationalen Durchschnitt.³⁵ Für einzelne Segmente der Bevölkerung, z. B. Schwarze zwischen 18 und 25 Jahren liegt sie in innerstädtischen Problemgebieten um 50 %, bei Jugendlichen unter 18 Jahren oft bei 100 %.³⁶ Die Möglichkeit zur Selbsthilfe durch Abwanderung in wohlhabendere Stadtgebiete ist mangels entsprechender Berufsausbildung, verfügbarer Einkommen und bezahlbaren Wohnraums relativ gering. Auch die Möglichkeiten zur Selbsthilfe über politische Mechanismen und »Grassroots«-Planungsinitiativen können nicht schnell genug die notwendigen Verbesserungen erreichen; allerdings ist das große Potential solcher Basiskräfte bei weitem nicht ausgeschöpft.

Die faktische Ausgrenzung und das deutliche Bewußtsein, daß sich die materiellen Lebensumstände und die Möglichkeiten zur Lebensgestaltung in absehbarer Zeit nicht verändern werden, erzeugen ein Spannungsfeld. Es kann die Gewaltbereitschaft unter Teilen der Bevölkerung, v. a. den Jugendlichen in Problemgebieten, erhöhen und sich in erhöhten Kriminalitätsraten manifestieren. Kernstädte sind also ein Nährboden der Gewalt, v. a. die innerstädtischen Elendsviertel gelten nicht ohne Grund als »Kampfbzonen«. Obwohl wirtschaftliche Probleme und die Konzentration von Minderheiten nicht notwendigerweise Gewalt auslösen müssen, besteht eine Verbindung zwischen der polarisierten Stadtstruktur und Gewalt, also der Ebene der individuellen Handlungen.

Strukturelle Defizite in der Wirtschafts-, Ausbildungs- und Berufsstruktur und dem Wohnungsmarkt eines Stadtteils sind so gravierend und haben eine solch starke negative Eigendynamik, daß diese Gebiete langfristig ihre Regenerationsfähigkeit verlieren. Hilfe von außen, d. h. von der institutionellen Ebene ist kaum zu erwarten, da auf kommunaler Ebene schon allein die finanziellen Möglichkeiten zur Bewältigung der Problematik nicht gegeben sind und auf Bundes- wie auch kommunaler Ebene die entsprechenden politischen Entscheidungen teilweise fehlen. Dies hat langfristige nachteilige Auswirkungen auf die individuellen materiellen Lebensumstände in Problemgebieten, die Möglichkeiten zur Lebensgestaltung, die soziale Sicherheit und die vertikale Mobilität. Real schwinden die Chancen, dem Leben in Wohlfahrtsabhängigkeit, sozialen Problemen und dem verfallenen Wohnumfeld zu entkommen. Das individuelle Bewußtsein steigt aber dafür, was man kurz-, mittel- und langfristig zu erwarten hat. Wichtig dabei ist nur die subjektive Wahrnehmung der räumlichen

³⁵ US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics 1992: Geographic Profile of Employment and Unemployment 1991. Washington, D. C., S. 55 bis 113.

³⁶ Insgesamt sind Schwarze zu einem geringeren Anteil in den Arbeitsprozeß integriert, nur 65 % aller schwarzen Männer im erwerbstätigen Alter arbeiteten 1991 tatsächlich. Dabei wird diese Zahl nicht als das Ergebnis hoher Arbeitslosenquoten angesehen, sondern größtenteils dem Phänomen der *missing Black men* zugeschrieben. Dies umschreibt die Tatsache, daß ein hoher Anteil der schwarzen Männer außerhalb der »Normalgesellschaft« existieren, z. B. wegen Straftaten einsitzen, 1991 waren es über 1 Million schwarzen Männer aus einer gesamten schwarzen Bevölkerung von 30,5 Mio.; vgl. Hahn, B. 1993: op. cit.

Umwelt und das Vorstellungsbild, das man von dieser Umwelt entwickelt. Dies ergibt sich aus den äußeren Gegebenheiten, d. h. dem Wohnumfeld und dem Bereich der täglich wiederkehrenden Aktivitäten (Schulbesuch, Einkaufen, Arbeiten oder Behördenkontakt). Wichtig ist auch die persönliche Bewertung dessen, was man über tägliche direkte oder indirekte Kontakte mit dem Umfeld wahrnimmt und welche Möglichkeiten man sich hinsichtlich zukünftiger Wohn- und Arbeitsverhältnisse und des Aufstiegs in der Gesellschaft ausrechnet. Diese (fehlenden) Chancen können mit den persönlichen Motivationen und Bedürfnissen in Konflikt stehen, welche wiederum vom Alter, der sozialen Stellung, bzw. der Gruppen- oder Schichtzugehörigkeit einer Person, vom Bildungsniveau und persönlichen Erfahrungen abhängen.³⁷ Wenn das Vorstellungsbild Chancenlosigkeit signalisiert, kann dies eine erhöhte Gewaltbereitschaft zur Folge haben. Die eigentliche Ausübung von Gewalt kann dann Ausdruck sozialen Unmuts (z. B. bei Vandalisierung, Plünderung, Brandstiftung) in Slums allgemein oder aus »gegebenem Anlaß« (z. B. bei Rassenunruhen) sein. Die Gewalt kann auch ein Versuch sein, die materiellen Lebensumstände schnell zu verbessern. Beispiele sind der Drogenhandel, die Einbruchskriminalität oder Raubüberfälle. Schließlich kann die Gewalt v. a. in innerstädtischen Problemgebieten auch als ein Signal an die »Normalgesellschaft« verstanden werden; für ausgegrenzte, sozial »gesichtslose« Bevölkerungsgruppen, welche die Gleichgültigkeit der Gesellschaft erfahren müssen, kann die Gewalt ein Versuch sein, wieder »ein Gesicht zu bekommen«, gefürchtet zu werden und Macht zu haben.³⁸

In diesem Zusammenhang müssen die folgenden Beobachtungen zur Konzentration der Gewalt in den Kernstädten verstanden werden. Zwischen 1980 und 1990 ist beispielsweise die amerikanische Gesellschaft insgesamt nicht gewalttätiger geworden. Die allgemeine Kriminalitätsrate war relativ stabil; das Wachstum der Verbrechen zwischen 1980 und 1990 betrug rd. 8 % und lag damit noch unter dem Bevölkerungswachstum von 9,8 % im gleichen Zeitraum. Eine genauere Aufteilung nach Art der Verbrechen läßt jedoch den Schluß zu, daß die Gewaltbereitschaft im selben Zeitraum eine neue Dimension angenommen hat. Die Anzahl der Mord- und Totschlagsverbrechen blieb zwar trotz steigender Bevölkerung relativ konstant, das Wachstum anderer Verbrechen (schwere Körperverletzung, Raubüberfall, Eigentumsdelikte) war jedoch erheblich. Eine weitere Differenzierung der Anzahl der Verbrechen und Kriminalität zeigt, daß Großstadträume eine um ein Vielfaches höhere Kriminalität haben als kleine Städte oder der ländliche Raum.³⁹ Innerhalb des Großstadtraumes sind es die Kernstädte, die eine deutlich höhere Kriminalität aufweisen als die unmittelbar angrenzenden *suburbs* (vgl. Tab. 2.5.). Die Kriminalitätsraten der Kernstädte liegen fast ausnahmslos weit über dem nationalen Durchschnitt und in allen Fällen erheblich über dem Niveau der *suburbs* des jeweiligen Großstadtraums. Dabei geben diese Durchschnittswerte zur Kern-

³⁷ Heineberg, H. 1986: op. cit. S. 31 f.

³⁸ Dieses Argument wurde von W. Heitmeyer im Zusammenhang mit dem neuen rechtsradikalen Terror in der Bundesrepublik Deutschland gemacht (Gewalt sucht sich Parolen. In: Der Stern, 9.6. 1993, S. 29). Es trifft durchaus auf die Situation in Problemzonen amerikanischer Städte zu.

³⁹ US Bureau of the Census 1992: Statistical Abstracts of the United States 1992, Washington D. C., Tab. 287 und Tab 288, S. 180.

stadtkriminalität nicht einmal annähernd die große Differenziertheit innerhalb der *central city* wieder, die nur über eine Analyse kleinster räumlich-statistischer Einheiten erschlossen werden kann.

2.3.7. Zusammenfassende Betrachtung

Im Kontext der globalen »Nord-Süd«-Gegensätze ist oft die Feststellung zu hören, daß es einen Unterschied macht, ob man in einem reichen westlichen Industrieland oder in einem der ärmsten Länder der »Dritten« oder »Vierten« Welt geboren wird. Eine ähnliche Beobachtung trifft auf amerikanische Großstädte zu. Es ist durchaus von entscheidender Bedeutung, ob man in einem mittelständischen *suburb* oder in einem innerstädtischen Problemgebiet aufwächst. Die äußeren beobachtbaren sozioökonomischen Merkmale und Defizite eines Stadtgebiets haben direkte Auswirkungen auf den Lebensentwurf, die Möglichkeiten der Lebensgestaltung und die eventuell vorgezeichneten kriminellen »Karrieren« einzelner. Eine defizitäre wirtschaftliche Struktur, die Armut, Verelendung und Verslumung zur Folge haben kann, müssen nicht unabdingbar Gewalt erzeugen. Je nachdem, wie der einzelne oder die ganze Gesellschaftsgruppe diese Situation empfinden, kann sie aber das Gewaltpotential erhöhen. Es gibt also einen Verknüpfungspunkt zwischen beobachtbarer sozialräumlicher Stadtstruktur und individuellen kriminellen Handlungen. Die sozialräumlichen Gegensätze, die wirtschaftliche Struktur und Regenerationsfähigkeit von Stadtgebieten, die Unmöglichkeiten des sozialen Aufstiegs in einigen Stadtteilen, die Bemühungen städtischer Planung und Gewaltbereitschaft müssen daher im Zusammenhang gesehen werden. Wie ernst die Situation in amerikanischen Kernstädten ist, ergibt sich aus einigen bereits erwähnten statistischen Merkmalen. Geht man davon aus, daß bereits 43 Mio. Amerikaner in Armut und ein großer Teil davon in innerstädtischen Armutsgebieten lebt, und unter Berücksichtigung des extrem hohen natürlichen Bevölkerungszuwachses in diesen Gebieten, darf man annehmen, daß in einer oder zwei Generationen die Anzahl der Armen dramatisch steigt, wenn keine Maßnahmen ergriffen werden. Schon jetzt sprechen Kritiker vor einer »Dritte-Weltisierung« der USA in dem Zusammenhang mit der Einwanderung wenig ausgebildeter Bevölkerungsgruppen aus Entwicklungsländern. In Anbetracht der bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt fast ausgeweglosen Lage vieler innerstädtischer Problemgebiete und der zunehmenden Verelendung immer größerer Teile der Kernstadtbevölkerung ist es vielleicht nicht falsch, von einer »Vierte-Weltisierung« innerhalb amerikanischer Großstädte, v. a. ihrer Slum-Ghettos, zu sprechen, d. h. eines Prozesses, der eine Armutsbevölkerung immer tiefer in die Abhängigkeit staatlicher oder humanitärer Hilfsleistungen führt. Jedenfalls weisen Dynamik und Tempo dieses Prozesses und die bereits existierenden »Neuen Ghettos«⁴⁰ in den Großstadtghettos in diese Richtung. Es bestehen also sehr große Aufgaben für die Bundespolitik und lokalen Planungsbehörden.

⁴⁰ Vergara, C. J. 1991: New York's New Ghettos, *Nation*, 252, 17. Juni, S. 804 - 810, 1991: Big Apple Follies, *Planning*, 57, 7, S. 28 - 29.

Tab. 2.5. Kriminalität in ausgewählten Großstädten 1983 und 1991

	Anzahl der Ver- brechen (in Tsd.)	Rate (pro 100 000)	Anzahl der Ver- brechen	1991 ¹ Schwer- verbrechen	Rate (pro 100 000)
USA Gesamt	11,75 (Mio.)	5 182	13,4 (Mio.)	1,34 (Mio.)	5 820 ²
Atlanta	130 542	5 870	263 536	28 725	9 488
Kernstadt	51 470	10 755			
Suburbs	78 872	4 524			
Baltimore	139 260	6 193	151 436	26 069	6 366
Kernstadt	73 495	8 771			
Suburbs	65 765	4 661			
Dallas	166 365	7 687	269 985	26 563	10 936
Kernstadt	119 697	10 200			
Suburbs	46 668	4 710			
Detroit	318 622	7 253	322 952	40 811	6 966
Kernstadt	164 963	12 002			
Suburbs	153 686	5 091			
Houston	214 388	7 092	301 021	27 931	8 192
Kernstadt	155 567	8 683			
Suburbs	58 821	4 777			
Los Angeles					
-Long Beach	604 413	7 589	654 450	141 137	7 242
Kernstadt	363 010	9 416			
Suburbs	241 403	5 875			
Miami-Ft.					
Lauderdale	243 087	8 467	369 186	53 005	11 978
Kernstadt	106 833	10 721			
Suburbs	136 254	7 269			
New York	671 027	8 081	760 854	173 546	8 861
Kernstadt	627 203	8 775			
Suburbs	43 824	3 824			
Philadelphia	214 146	4 538	231 276	30 028	4 687
Kernstadt	106 043	5 853			
Suburbs	108 103	3 718			
San Antonio	83 267	7 011	141 513	6 831	10 599
Kernstadt	70 398	8 050			
Suburbs	12 869	4 110			
San Francisco					
Oakland-San Jose	366 189	6 433	391 145	44 241	6 307
Kernstädte	189 861	8 110			
Suburbs	176 328	5 262			
Washington D. C. -					
Md., Va.	178 634	5 405	207 529	27 206	5 509
Kernstädte	68 959	8 523			
Suburbs	109 675	4 394			

Quelle: US Bureau of the Census 1986: State and Metropolitan Area Data Book 1986, Tab. B, S. 366 - 500 und US Bureau of the Census 1991: State and Metropolitan Area Data Book 1991, Tab. A, S. 2 - 71 (veränd.).

¹ Für 1991 nicht mehr auf der Ebene der Kernstädte und *suburbs* veröffentlicht.

² USA-Zahlen für 1990.

Teil II

Die Makroebene: Die Großstadtpolitik des Bundes und die Großstadtproblematik

»Die amerikanische Gesellschaft hat es immer verstanden, die Investitionen eines Individuums in sich selbst zu unterstützen. Für die Wohlhabenden und den Mittelstand funktionieren diese Mechanismen so gut wie eh und je. Nicht so für die Armen. Die amerikanische Bundesregierung war mit ihrer jüngeren Sozialpolitik ineffektiv in ihren Bemühungen, die Entscheidung, in sich zu investieren herbeizuführen, und hat unbeabsichtigterweise die gestraft, die diesen Entschluß treffen.«

Ch. Murray, 1984¹

»Die neue Politik basiert auf der Annahme, daß die Leute, die die Wirtschaft ausmachen - die Arbeiter, Manager, Sparer, Investoren, Käufer und Verkäufer -, die Regierung nicht brauchen, um intelligente und vernünftige Entscheidungen zu treffen, wie sie ihr Leben organisieren und führen sollen... Die angemessenste Aufgabe der Regierung ist ein stabiles und unbehindertes Umfeld zu schaffen, in dem der einzelne vertrauensvoll planen und Entscheidungen treffen kann.«

R. Reagan, 1981²

¹ Murray, Ch. 1984: op cit., S. 234 f. (Übers. d. Verf.)

² Reagan, R., 1981: Adress by the President to a Joint Session of Congress on a Program for Economic Recovery. 1981: America's New Beginning: A Program for Economic Recovery. 18. Februar, Washington D. C., S. 24.

Kapitel III

Zur Großstadtpolitik des Bundes und Permanenz eines amerikanischen Dilemmas

»Die Gemeinden sind dem Staat in der Regel nur dann unterstellt, wenn es sich um ein Interesse handelt, das ich als sozial bezeichne, d. h. das sie mit anderen teilen. In allem, was nur die Gemeinde betrifft, bleiben diese unabhängige Körper.«

A. de Tocqueville 1835³

»Es ist nicht die moralische Verpflichtung der amerikanischen Bundesregierung, Verantwortung für rein lokale Probleme zu übernehmen.«

F. D. Roosevelt 1937⁴

3.1. Konzeptionelle Grundlagen der Bundespolitik

3.1.1. Vorläufermodelle der Stadterneuerung

Kernstadtverfall wird generell als ein Nachkriegsphänomen gesehen, jedoch haben Verslumung und das sozioökonomische Gefälle zwischen strukturstarken, mittelständischen *suburbs* und strukturschwachen *central cities* der Minoritäten und gesellschaftlichen Randgruppen ihren Ursprung in der Zeit der Industrialisierung. In dieser Zeit wurden die Kernstädte mit ihren Arbeitsplätzen die Zentren der Zu- und Einwanderung von Millionen meist mittelloser Arbeitssuchender. Der massive Verfall amerikanischer Großstädte wurde seither von Wissenschaftlern, Behörden, Berufs- und Sozialverbänden thematisiert. In jeder Dekade seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert gab es auch Maßnahmen zur Erneuerung innerstädtischer Wohn- und Geschäftsbezirke. Gegen die Verslumung, die Wohnungsnot und die sich verschlechternden sozialen Bedingungen wurden schon um die Jahrhundertwende im Zeitgeist der *Progressive Era* tiefgreifende städtebauliche Reformen eingeleitet.⁵ Diese veränderten z. T. erheblich das äußere Erscheinungsbild einzelner Stadtgebiete durch Grünanlagen, Wohnungsbau, *waterfront developments*, *civic center approaches*, also Maßnahmen,

³ Tocqueville, A. de 1835: op. cit. Ausgabe von 1985, S. 58.

⁴ zit. in Gelfand, M. I.: 1975: op. cit., S. 91 (Übers. d. Verf.).

⁵ Rijs, J. A. 1902: op. cit.; Robinson, Ch. M. 1909: *Modern Civic Art or the City Made Beautiful*. New York; Lubove, R. 1962: *The Progressives and the Slums*. Pittsburgh; Ladner-Birch, E. und Gardner, D. S. 1982: *The Seven-Percent Solution: A Review of Philanthropic Housing, 1879 - 1910*. In: *Journal of Urban History*. Vol. 7 Nr. 4, S. 403 - 438; Jeffrey-Jones, R. 1988. Soziale Folgen der Industrialisierung, Imperialismus und der Erste Weltkrieg, 1890 - 1920. In: Adams, W. P. (Hg.): *Die Vereinigten Staaten von Amerika*. Frankfurt/M., S. 235 - 282.

die auch derzeit wieder en vogue sind.⁶ Wohnungsnot und Überbelegung waren schon Mitte des 19. Jahrhunderts Aspekte des massiven städtebaulichen Verfalls und der Verslumung, welche die Behörden systematisch zu erfassen suchten, um danach Reformen zu initiieren.⁷ Diese Reformen wurden jedoch nicht von der Bundesregierung getragen⁸, sondern waren zumeist privater, unternehmerischer und gemeinnütziger Natur. *Affordable housing*, also die Schaffung bezahlbaren Wohnraums, der für Investoren rentabel war, - ein Konzept, daß seit 1988 durch die Bundesregierung vertreten wird -, wurde in der Ära der Sozialreformer propagiert.⁹ Es brachte seinerzeit jedoch nur zahlungskräftigen Slumbewohnern Verbesserungen.

Es gab nur wenige kommunale Bemühungen, den Innenstadtverfall direkt anzugehen und die sozialen Bedingungen der Slumbewohner zu verbessern.¹⁰ Im allgemeinen wurde eine indirekte Lösung für den Innenstadtverfall bevorzugt, d. h. Suburbanisierung, um die Innenstädte zu entlasten. Dabei waren Verbesserungen im städtischen Transportwesen das wichtigste Element; die grundlegende heutige Verkehrsinfrastruktur amerikanischer Großstädte, wie U-Bahnen, Parkways, Highways, Brücken, Tunnel und Stadtautobahnen sind in den ersten dreißig Jahren dieses Jahrhunderts angelegt worden. Bevölkerungsdezentralisierung und Suburbanisierung wurden als wichtige Voraussetzung für jegliche Verbesserung der innerstädtischen Verfallsproblematik angesehen.¹¹ Dezentralisierung und Suburbanisierung brachten jedoch nicht die gewünschte Entlastung der Innenstädte, da die freiwerdenden Innenstadtquartiere von neuen Zu- und Einwanderern der unteren Einkommensschichten besetzt wurden. Die Verslumung nahm daher mit dem Invasions-Sukzessionsprozeß seinen ungehinderten Lauf. Darüber hinaus leitete die Suburbanisation eine neue Ära des Verfallsprozesses ein.

Wichtig war aber, daß in diesen Jahren ein neues Verständnis von der Problematik der Slums und des Verfalls auftrat; das altüberkommene Konzept vom positiven Wirken der Privatwirtschaft bei nationalen oder sozialen Aufgaben wurde erstmalig in Frage gestellt. Diese

⁶ Robinson 1909: op. cit und Benjamin, R. /Cook, L. 1984: From Waterways to Waterfronts. Public Investment for Cities, 1815 - 1980. In: Bingham, R. D. und Blair, J. P., 1984: Urban Economic Development. In: Urban Affairs Annual Review, 27, S. 23 - 45.

⁷ Lubove, R. 1967: The Urban Community: Housing and Planning in the Progressive Era. Englewood Cliffs, N. J./Friedman, L. M. 1978: Government and Slum Housing: A Century of Frustration. New York; Philipott, Th. L. 1978: The Slum and the Ghetto: Neighborhood Deterioration and Middle Class Reforms, Chicago, 1880 - 1930. New York..

⁸ Wilson, D. E. 1980: The National Planning Idea in US Public Policy: Five Alternative Approaches. Boulder, Col. bes. Kap. 3 Prologue: Past American Planning Efforts and Ideas, S. 25 - 74, Kap. 4 American National Planning Efforts and Ideas in Retrospect 1900 - 1972, S. 75 - 94.

⁹ Selbst führende Sozialreformer unterstützten den Gedanken, daß Wohnungsbau für sozial schwache Bevölkerungsschichten profitabel sein müsse: »...charity that will not pay will not stay«. Rijs, J. A. 1902 : op. cit. S. 83 - 97. Da der gemeinnützige Wohnungsbau dieser Ära (*philanthropic housing*) im Vergleich zu alternativen Anlageformen eine zu geringe Rendite abwarf, wurde er in USA quantitativ nicht so bedeutend wie in europäischen Ländern.

¹⁰ Veiller, L. und de Forest, R. W. 1903: The Tenement House Problem. 2 Bände. New York.

¹¹ Robinson, Ch. 1909: op. cit. S. 8 f.

Erkenntnis schuf erstmalig in einem Land, in dem zentralistische Planungen als unamerikanisch erachtet wurden, eine Akzeptanz für Erneuerungsplanung durch Behörden und übergeordnete Planungskonzepte für die Stadtentwicklung und die allgemeine städtische Verwaltung.¹² Es folgte nach der Jahrhundertwende eine Ära problemorientierter sozialstatistischer Erhebungen; ferner wurden die großen städtischen Regionalpläne mit neuen, dezentralen Entlastungszentren (Garten- und Industriestädten) und Entwicklungskorridoren, spezifischen Bebauungs- und Wirtschaftsplänen konzipiert und in Hunderten von Städten durchgeführt. Auch wurde die Flächennutzungsregelung (Zonierung) mit strenger Trennung städtischer Funktionen (Wohnen, Gewerbe, Industrie) eingeführt. Diese Maßnahmen galten als besonders geeignet, weil sie nicht interventionistisch-unamerikanisch waren und dennoch die Basis für freie Entfaltungsmöglichkeiten in geordneteren Bahnen schaffen konnten. Kommunale Zonierungsgesetzgebung, die 1916 eingeführt wurde, blieb das wichtigste Planungs- und Stadtentwicklungsinstrument bis in die Gegenwart, auch nachdem die Bundesregierung in die Stadtentwicklung einzugreifen begann.¹³

Die systematische Verwirklichung der kommunalen Metropolitanplanung beschleunigte aber das Problem des Kernstadtverfalls und veränderte seine Natur. Ein Verslumungsproblem der Innenstädte begann sich zu einem Problem des wirtschaftlichen Verfalls auszuweiten, denn die Arbeitsplätze verlagerten sich, dem allgemeinen Bevölkerungstrend folgend, aus den Kernstädten. Mit anderen Worten, das Problem des wirtschaftlichen Verfalls von Kernstädten, das die heutige Stadtlandschaft charakterisiert, hat sich nicht zufällig aus einer zufälligen Suburbanisierung ergeben, sondern ist durch die Metropolitanplanung und bewußt vorgenommenen Suburbanisierungen seit Beginn des Jahrhunderts erst geschaffen worden. Auch wurde in dieser Ära der großen übergreifenden (aber nur kommunalen) Planung der Wohnungsbausektor und die bessere infrastrukturelle und kommerzielle Versorgung von Kernstadtgebieten vernachlässigt. Die Verbesserungen in Transport und Kultur in der Kernstadt dienten lediglich dazu, die Stadt für die Umlandbewohner attraktiv zu machen.¹⁴ Es begann die Ära der bewußten Suburbanisierungspolitik mit Gartenstädten, *New Towns*, *Greenbelt Towns* und den geplanten *suburban communities* nach dem bahnbrechenden »Radburn Modell«¹⁵, das verslumte Großstädte entlasten sollte, tausendfach kopiert wurde und den Prototyp der amerikanischen Metropolitanregion der Gegenwart schuf. Der indirek-

¹² Scott, M. 1969: *American City Planning Since 1890*. Berkeley.

¹³ Allerdings konnte die Zonierung die Verslumung nicht positiv beeinflussen. Sie wurde zum Instrument, die mittelständischen Wohnviertel von Industrie- und Gewerbeansiedlungen frei zu halten. Im umgekehrten Fall erlaubt die Zonierungsgesetzgebung jedoch die Ansiedlung von Wohnanlagen in Industrievierteln (Scott, M. 1969, op. cit.). Dies war eine Grundlage für den späteren sozialen Wohnungsbau, der bevorzugt in Industrie- und Gewerbegebieten angelegt wurde, was die Problematik dieser Gebiete vorprogrammierte.

¹⁴ Wilson, W. H. 1985: *Moles and Skylarks*. In: Krueckeberg, D. A. (Hg.): *Introduction to City Planning History in the United States*. New Brunswick, N. J., S. 88 - 122.

¹⁵ Ladner-Birch, E. 1985: *Radburn and the American Planning Movement. The Persistence of an Idea*. In: Krueckeberg, D. A. 1985: op. cit. S. 122 - 152. Das Radburn Modell sah Grund- und Aufrißveränderungen in *New Towns* zur Lösung wirtschaftlicher und sozialer Probleme von Großstädten vor.

te, regionalplanerische Ansatz zur Lösung von Großstadtproblemen wurde erst seit den 30er Jahren durch direkte interventionistische Maßnahmen der Bundesregierung ergänzt.

3.1.2. Die begrenzte Rolle der Bundesregierung bei der Kernstadterneuerung

Mit dem *New Deal*, der eine allgemeine Sozialgesetzgebung für die USA schuf, begann das Interesse der amerikanischen Bundesregierung an der Großstadtproblematik. Ein Engagement der Bundesregierung bei der Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen hatte es bis dahin nicht gegeben; die verfassungsmäßig gewährte zentrale Bedeutung der Kommunen im föderalen System der USA hatte bereits eine Wertvorstellung von einer *private city* fest verankert, welche einen Handlungsbedarf der Bundesregierung ausschloß. Grundsätzlich wich die amerikanische Bundespolitik nie von der Maxime der Privatstadt (*let private enterprise do it*) ab; der Handlungsbedarf in den 30er Jahren war nur die Antwort auf eine akute Wirtschaftskrise, die sich v. a. in den Großstädten manifestierte.¹⁶ Die zu diesem Zeitpunkt bereits intensiv untersuchte massive Slumproblematik der Innenstädte¹⁷ allein war keine ausreichende Zielsetzung für die Bundesregierung, sich mit der Krise der Kernstädte zu befassen. Ausschlaggebend für Gesetzgebung und Revitalisierungsmaßnahmen war vielmehr die Notwendigkeit für allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gewesen.¹⁸

Da bislang Stadterneuerung nicht in das Ressort der Bundesregierung gefallen war, existierte keine gesetzliche oder institutionelle Infrastruktur, über welche die Regierung Stadterneuerungsprogramme abwickeln konnte. Daher war ein erstes Ziel, eine effiziente, kompetente Verwaltungsinfrastruktur und gesetzliche Rahmenbedingungen für die Eliminierung städtischer Probleme zu schaffen. Während die Bundesregierung zur selben Zeit eine Bundesbehörde für die Revitalisierung einer strukturschwachen Region schuf (Tennessee Valley Authority - TVA), der Bund dort also selber Träger der wirtschaftlichen Entwicklung wurde, konzipierte man für städtische Problemgebiete kein Pendant, sogar ein Bundeswohnungs- und Städtebauministerium wurde erst 1965 eingesetzt. Stadtverfall wurde von der sozialorientierten Roosevelt-Administration als rein lokales Problem angesehen und die Bundesregierung beabsichtigte nicht, sich in lokale Belange einzumischen. Zum zentralen Träger der Revitalisierung verfallener Kernstädte oder Stadtteile machte die Bundesregierung die Kommunen und das private Unternehmertum verantwortlich, bei der Erfüllung sozialer Ziele maximal mitzuwirken. Die Bundesregierung wollte keine zentral determinierende, sondern

¹⁶ Gelfand, M. I. 1975: op. cit.

¹⁷ Zorbaugh, H. 1929: *The Goald Coast and the Slum*. Chicago; Short, J. F. (Hg.) 1971: *The Social Fabric of the Metropolis*. Contributions of the Chicago School of Urban Sociology. Chicago; Ford, J. 1936: *Slums and Housing*, 2 Bde., Cambridge, Mass.

¹⁸ Sternlieb, G. und Listokin, D. 1986: op cit., S. 40; Housing Act, Public Law 412, Sept. 1937; Gelfand M. I. 1975: op. cit., S. 99.

lediglich eine vermittelnde Rolle zwischen Unternehmertum, speziell der Wohnungsbauindustrie, und strukturschwachen Stadtgebieten einnehmen.¹⁹

3.2. Die Bundespolitik und die Entstehung einer neuen Kernstadtproblematik

3.2.1. Wohnungsbauförderung und sozialräumliche Auswirkungen

Der Bund verfolgte zunächst eine zweifache Strategie. Zum einen wollte man Eigentumsbildung und den Erwerb von Einfamilienheimen fördern. Die ersten Gesetze diesbezüglich traten 1933 und 1934 in Kraft, sie wurden in späteren Jahren durch eine Reihe von Folgegesetzen erweitert, deren Schwerpunkt, die Eigentumsförderung für den unteren Mittelstand stets gleich blieb.²⁰ Ferner wurde seit 1932 die Entwicklung industrieller Strukturen an der städtischen Peripherie gefördert. Angestrebt war eine durch eine eigene Bundesbehörde verwaltete Dezentralisation der Bevölkerung und Arbeitsplätze aus den verslumten Innenstädten. Nach einer Entkernung der dichtbebauten, verslumten innerstädtischen Wohngebiete sollte dort sozialer Wohnungsbau errichtet werden.

Diese Maßnahmen erwiesen sich als folgenschwer für die Problematik der Kernstädte. Die Kernstadtkrise war zu Beginn des 20. Jahrhunderts in erster Linie ein Problem der Verslumung in wirtschaftlich blühenden Innenstädten gewesen. In den 20er Jahren hatte es, begünstigt durch die Automobilproduktion, nur eine Suburbanisierung des gehobenen Mittelstandes gegeben. In den 30er Jahren begann die Abwanderung breiter Massen an die Peripherie, gefolgt von einer Randwanderung der Arbeitsplätze. Der Charakter des Kernstadtniedergangs weitete sich dadurch von rein städtebaulichem Verfall zu wirtschaftlicher Verödung und fiskalischen Problemen aus. Der städtische Bankrott wurde bereits für die 30er Jahre erwartet.²¹ Die Innenstädte blieben von Verslumung und in zunehmendem Maße dem Verbleiben der sozial Schwächsten sowie der Minoritäten gekennzeichnet. Slums, die im Industriezeitalter ethnisch gemischt und in hohem Maße von armen Weißen bewohnt waren, wurden zu Slum-Ghettos, v. a. Schwarzen-Ghettos. Bestehende sozialräumliche Disparitäten zwischen Innenstädten und mittelständischen Vororten wurden verschärft, denn Bundesgesetze hatten den Effekt, daß die städtische Unterklasse aus den Innenstädten nicht nachziehen konnte. So stellte das erste direkte Bundesgesetz für die Verbesserung der Wohnsituation in Problemgebieten, der US Housing Act von 1937, der bis in die Gegenwart richtungbestimmend wurde, den Gemeinden zwar Bundeskredite für die Eliminierung von Slums bereit und führte den sozialen Wohnungsbau in den USA ein, den Kommunen wurde aber eingeräumt, ob sie sozialen Wohnungsbau betreiben wollten oder nicht.²² Auf der Grundlage

¹⁹ Housing Act of 1949, P. L. 81 - 171, Sec. 2., Washington D. C.; Gelfand M. I. 1975: op. cit.; Scott, M., Washington D. C., 1969: op. cit.

²⁰ Sternlieb G. und Listokin, D. 1986: op. cit., S. 27 - 67.

²¹ Wood, E. E. 1935: Slums and Blighted Areas in the United States. Washington. S. 19

²² Der Housing Act von 1937, bes. Sec. 2, Sec. 23 (1 u. 2) stellt es den Kommunen frei, keinen sozialen Wohnungsbau zu schaffen. In: House of Representatives, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Subcommittee

dieses Bundesgesetzes konnten sich mittelständische Gemeinden weigern, sozialen Wohnungsbau überhaupt zuzulassen. Die Hypothekenversicherung der Bundesregierung machte es dem unteren Mittelstand seit den 30er Jahren möglich, Eigenheime in den Vororten zu erwerben. Dies hatte eine immense Ausdehnung der suburbanen Wohngebiete durch *blue collar suburbanization* zur Folge. Für die sozial Schwächsten gab es in den *suburbs* jedoch weder ausreichend Mietwohnraum (aufgrund lokaler Zonierungsverordnungen) noch Sozialwohnungen (aufgrund des Bundesgesetzes).

Dadurch konnte die Bundesregierung sozialen Wohnungsbau nur in den bestehenden Slums und Ghettos der Innenstädte errichten.²³ Der soziale Wohnungsbau im geographischen Dispersionsverfahren scheiterte an der in der Verfassung verankerten und durch Stadtentwicklungsgesetze bestärkten kommunalen Oberhoheit. *Public Housing* konnte sich später nur in den *suburbs* durchsetzen, die unmittelbar an die Slum-Ghettos der Kernstadt grenzten und in denen die mittelständische Bevölkerung bereits im Begriff war, in andere *suburbs* abzuwandern.

In den Slum-Ghettos änderte sich die sozioökonomische Problematik durch den Neubau von Sozialwohnungen nicht grundlegend, die wirtschaftliche Verödung wurde nicht durch Gewerbeförderung und Arbeitsmarktpolitik aufgefangen; für die Bevölkerung fehlten die Chancen zum sozialen Aufstieg. Zudem wurde sozialer Wohnungsbau in Hochgeschoßbauweise ohne Verkehrsanbindung oder soziale Infrastruktur, bevorzugt in schlechter Lage, wie z. B. bei Fabriken, Schlachthöfen u. ä., errichtet. Daher wurde er instrumental in der Ausgrenzung von Armen und Schwarzen und galt als der »Abfallhaufen für die Randgruppen der Gesellschaft«.²⁴ Dies ist der Grund dafür, daß sich die neuen öffentlichen Wohnungsbauprojekte, welche die im Industriezeitalter entstandenen Slums ablösten, zu neuen *federal slums* entwickelten, die von Arbeitslosigkeit und Sozialpathologien gekennzeichnet sind.²⁵

Die neue Realität der *federal slums* veranlaßte die Bundesregierung 1940, (a) ihren sozialen Wohnungsbau vorläufig einzustellen (bis 1949) und (b) ihren Census grundlegend neu zu strukturieren, um die Natur und das Ausmaß des Innenstadtverfalls und begleitender sozioökonomischer Prozesse erstmalig vollständig statistisch erfassen zu können. Dies ergab, daß die Kernstadtkrise eine neue Dimension anzunehmen begann. Es zeichnete sich eine totale ethnische Umstrukturierung der Kernstädte ab. Verursacht wurde sie durch das Abwandern in den suburbanen Raum und gleichzeitige Zuwanderung von Bevölkerungsgruppen mit hohem natürlichen Zuwachs sowie durch schwarze Binnenwanderung in die Städte

tee on Housing and Community Development Committee Print 98 - 18, Nov. 1984: 120 Basic Laws on Housing and Community Development. Washington D. C.

²³ Meyerson, M. E. und Banfield, C. 1955: Politics and Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago; Abrams, Ch. 1965: The City is the Frontier, New York, S. 238 - 249; Palley, M. L. und Palley, H. A. 1977: Urban America and Public Policies, London, 168 f.

²⁴ Haar, Ch. 1975: op. cit. S. 21 f., 343.

²⁵ Rainwater, L. 1970 : Behind Ghetto Walls: Black Families in a Federal Slum. Chicago.

des Nordens.²⁶ Ein ähnlicher Prozeß vollzog sich in anderen Kernstädten, deren Image so negativ wurde, daß die weitere Bevölkerungs- und Arbeitsplatzabwanderung allein dadurch einen neuen Impuls erhielt. Eine nicht beabsichtigte, doch aus der Bundespolitik logisch resultierende Eigendynamik des Innenstadtverfalls war in Gang gesetzt worden. Sie hatte zwei miteinander eng verknüpfte Komponenten: die subventionierte Suburbanisierung zur Entkernung der Innenstädte sowie die Konzentrationen sozialer Randgruppen und Minoritäten in den Kernstädten. Die wirtschaftliche Verödung und zunehmende fiskalische Krise führten zu wachsenden Schwierigkeiten, die Minimalversorgung der Kernstadtbevölkerung zu gewährleisten. Das rapide sinkende Steueraufkommen von Kommunen, die großen Areale mit Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverlust und Gebäudeleerstand und Konzentration von Sozialhilfeempfängern (*welfare poor* im Gegensatz zu den *working poor*) wurden dann auch zum wichtigsten Faktor in der Suche nach Maßnahmen, den *urban decline*, d. h. städtebaulichen und wirtschaftlichen Verfall, aufzuhalten.

Der Housing Act of 1949 schuf erstmalig ein umfassendes Wohnungsbau- und Stadterneuerungsprogramm. Das Gesetz, das konzeptionelle Grundlage für alle weiteren Stadtentwicklungsgesetze wurde, verankerte die Tradition der *private city*: als wichtigster Akteur bei der Revitalisierung verfallener Gebiete wurde die Privatwirtschaft angesprochen.²⁷ In Übereinstimmung mit den sozialen Zielvorgaben des Gesetzes sollte der Schwerpunkt auf dem Wohnungsbau gesetzt werden, die Ausführung war der Privatwirtschaft, nicht der öffentlichen Hand (sozialen Wohnungsbauämtern o. ä.) zugeordnet. Träger der Kompromißlösung von sozialen Zielen mit privatwirtschaftlicher Ausführung sollten Partnerschaften zwischen Bund, Gemeinden und Investoren sein. In den *public-private partnerships* sollten öffentliche Mittel dazu benutzt werden, eine wirtschaftlichere, steuererhöhende Bodennutzung im Stadtgebiet zu erreichen, verfallene Areale aufzukaufen und Abbruch (*slum clearance*) zu betreiben. Nach diesen Vorleistungen sollten interessierte Investoren die Flächen unter Marktwert erwerben können, um durch rentable Nutzungen, wie Einkaufszentren, Büro-Parks oder Wohnanlagen, das Steueraufkommen der Gemeinden zu steigern.²⁸

²⁶ So betrug z. B. die Bevölkerung von Washington D. C. 1940 ca. 663 000 Personen und war zu 72 % weiß. Zwischen 1940 und 1950 wuchs die Bevölkerung um ca. 139 000 Personen, wovon fast 94 000 Schwarze waren. Zwischen 1950 und 1960 wanderten rd. 173 000 Weiße in die Vororte ab, während 135 000 Schwarze in den District of Columbia zuwanderten. Durch weiteren Zuwachs schwarzer und Abwanderung weißer Bevölkerung hatte sich bereits 1970 das Verhältnis völlig umgekehrt, 72 % Schwarze und 28 % Weiße. 1980 waren bereits 86 % der Bevölkerung schwarz. Zeitz, E. 1979: Private Urban Renewal, Lexington, Mass. S. 42.

²⁷ Housing Act of 1949 Public Law 81 - 171, bes. Sec. 2. In: House of Representatives, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Subcommittee on Housing and Community Development Committee Print 98 - 18, Nov. 1984 : 120 Basic Laws on Housing and Community Development. Washington D. C.

²⁸ Borghorst, H. 1979 : op. cit. S. 102 - 128; Perloff H. S. et al. 1975: Modernizing the Central City: New Towns In town ... and Beyond, Cambridge, Mass. S. 114 f.; Grigsby, W. G.: 1966: A General Strategy for Urban Renewal in Wilson J. Q. (Hg.): Urban Renewal: The record and the controversy, S. 654 f.; Gans, H. 1967: The Failure of Urban Renewal. A Critique and Some Proposals. In: Bellush, J. L. u. Hausknecht, M. (Hg.) 1967: Urban Renewal, People, Politics and Planning, Garden City, N. Y. S. 471.

3.2.2. Wirtschaftliche und soziale Ziele²⁹

Die Rahmenbedingungen des Bundes sahen zunächst vor, Sanierungen in solchen Stadtgebieten durchzuführen, die (1) ein Slum oder ein anderes verfallenes Stadtgebiet mit überwiegender Wohnfunktion waren, sowie (2) in jedem anderen verfallenen Gewerbegebiet, das überwiegend als Wohngebiet erschlossen werden konnte. Der Verbleib der Slumbewohner auf dem sanierten Gebiet war ausdrücklich vorgesehen, was aber die wirtschaftliche und städtebauliche Revitalisierung von Problemgebieten aus spekulativen Gründen und für wertsteigernde Nutzungen durch Gewerbe- und Büroflächen oder Wohnfunktion für den gehobenen Mittelstand verhinderte. Daher wurde zwischen 1949 und 1954 kaum saniert. Um Revitalisierung anzukurbeln, vollzogen Bundesgesetze deshalb seit 1954 explizit eine Abkehr von sozialen Zielsetzungen und verlagerten die Schwerpunkte: 1. von der Sanierung verfallener Wohngebiete für Wohnzwecke hin zur Sanierung von Wohngebieten für Gewerbe- und Industrieflächen, Behördenzentren und Nutzungen durch Institutionen und 2. von der Sanierung verfallener Wohngebiete hin zu einer Revitalisierung verfallener Industrie- und Gewerbeflächen. Dies regte das Investoreninteresse stark an, weil es sich bei den Industrie- und Gewerbebranchen um die größeren Flächen handelte, diese meistens in der Downtown lagen und daher hohes Profitpotential hatten. Ihre Wiederbebauung mit Büroflächen, Einkaufszentren u. ä. konnte eine weitaus höhere Rendite erzielen als eine Wohnnutzung. Den Kommunen wurden weitgehende Rechte erteilt, entsprechende Investitionen anzukurbeln.³⁰ Dabei erlaubte der Gesetzgeber mit den Wohnungsbaugesetzen von 1954 und 1959 auch die alleinige Beseitigung von Slums und verfallenen Flächen ohne sofortige Wiederbebauung (oder Bebauung als Wohngebiet). Dies galt als hinreichender öffentlicher Zweck, welcher der Entwicklung einer Gemeinde dienlich sei und durch Bundesmittel subventioniert werden konnte.³¹ Diese Interpretation erlaubte die Enteignung und Aufbereitung von Arealen verschiedenster Größe und Sanierungsgebiete wurden beliebig ausgeweitet. Auch Downtown-Areale, die nicht unbedingt zu sanieren waren, aber einen hohen zukünftigen Gewinn versprachen, wurden als Sanierungsgebiete, d. h. Reserveareale für zukünftige Entwicklung ausgewiesen. In der Folgezeit entstanden in einzelnen Städten Revitalisierungsprojekte, z. B. Sportstadien mit bis zu 100 000 Plätzen, aber auch Multifunktionszentren, wie Bostons Prudential Center oder Atlantas Peachtree Center. Sie hatten das Ziel, das Image und die Attraktivität dieser Gebiete zu verbessern und Nachfolgerschließungen vorzubereiten. Kommunale Behörden sollten das lokale Unternehmertum maximal bei der Revitalisierung unterstützen. Dafür gaben Bundesgesetze den Kommunen einen großen Spielraum hinsichtlich der Art und Durchführung ihrer Sanierungsprogramme.³² So kam man in

²⁹ Nach Borghorst, H. 1979: op. cit., S. 102 - 128, der die Abwägungspolitik der Bundesregierung zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen ausführlich untersucht.

³⁰ Borghorst, H. 1979: op. cit. S. 102 - 128; Perloff, H. S. et al. 1975: 114 f.; Grigsby, W. G. 1966: 654 f.; Gans, H. 1967: op. cit. S. 471.

³¹ Borghorst, H., ibid; Sogg, W. S. und Wertheimer, W. 1966: Legal and Governmental Issues in Urban Renewal. In: Wilson J. Q. (Hg.): Urban Renewal - The Record and the Controversy, S. 146 - 150.

³² Borghorst, H. 1979 : op. cit., S. 116 f., 127; Greer, S. 1965 : Urban Renewal and American Cities. The Dilemma of Democratic Intervention. Indianapolis, S. 66.

den Bundesstaaten, welche die Bundesgesetzgebung durch eine einzelstaatliche Gesetzgebung für ihr Gebiet geltend machten, zu den unterschiedlichsten Regelungen, wie Stadtsanierung und Revitalisierung durchgeführt werden kann.³³ Allein dadurch konnte Stadtsanierung/Revitalisierung in den einzelnen Staaten unterschiedlich gehandhabt werden und erlaubte sogar jeder Stadt, völlig andere Prioritäten zu setzen. Darüber hinaus verabschiedeten in den sechziger bis 70er Jahren die meisten amerikanischen Großstädte eine neue Stadtverordnung, die dem Bürgermeister exklusive Entscheidungsbefugnisse in der Sanierungs- und Revitalisierungspolitik übertrug und die Stadträte dabei größtenteils ausschaltete, bzw. lediglich eine eingeschränkte Kontrolle über den Haushaltsplan überließ.³⁴

In einigen Städten entstanden die vorgesehenen Planungscoalitionen (*public-private partnerships*) zwischen der Geschäftswelt und der öffentlichen Hand. Häufig ging die Sanierungsinitiative von den Unternehmern aus (z. B. Atlanta) und die öffentliche Hand beschränkte sich auf die Vermittlung von Bundessubventionen. *Public-private partnerships* wurden in einigen Städten, z. B. in Pittsburgh oder Atlanta, zu mächtigen politischen Kräften³⁵, welche die gesamte Entwicklung der Stadt bestimmten. Sie leiteten Umgestaltungen ein, die hinsichtlich der Größe der Flächen und Projekte und Mobilisierung privatwirtschaftlicher und öffentlicher Mittel keine Vorgänger hatten.³⁶ Nach diesen Modellfällen begann Revitalisierung durch den Bau von Megaprojekten, v. a. in Downtowns, durch Kultur-, Kongreß- und Behördenzentren, Sportarenen, Erweiterungsbauten für Institutionen, Büro- und Shopping-Centern. Diese Großprojekte waren nicht unkontrovers, sie galten als »Betonforts« im Niemandsland von Industrie-, Gewerbe- oder Sanierungsbrachen (d. h. nach *slum clearance* aufgelassener Freiflächen) und hatten einen erheblichen Verödungseffekt, da sie noch mehr Leben von den Straßen abzogen. Einige Städte (z. B. Boston) beginnen erst derzeit, diesen Effekt auf die unmittelbare Nachbarschaft solcher Projekte rückgängig zu machen.

3.2.3. Auswirkungen auf die Städte - Der *Federal Bulldozer*

Durch seinen Schwerpunkt auf Revitalisierung der kommerziellen und industriellen Struktur und reduzierte Wohnungsbauorientierung hatten Bundeswohnungs- und Städtebaugesetze,

³³ Borghorst, H. 1979: op. cit., S. 161.

³⁴ Gelfand, M. I. 1975: op. cit., S. 159.

³⁵ Stone C. N. 1989: op. cit.; Squires G. D. (Hg.) 1989: *Unequal Partnerships. The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*, New Brunswick, New Jersey.

³⁶ Lubove, R. 1969: *Twentieth Century Pittsburgh*, S. 106 - 141; Lowe, J. R. 1967: *Cities in a Race with Time*. S. 405-36; Stewmann, S./ Tarr, J. A. 1982: *Four Decades of Public-private partnerships in Pittsburgh*. In: Fosler, R. S. / Berger, R. A. 1982: *Public Private Partnerships in American Cities*. Ehrlich, B. 1987: *The Politics of Economic Development Planning: Boston in the 1980s*. Boston; Barnekov, T. K./Rich, D. 1972: *The Corporation as a Social Welfare Institution*. *American Behavioral Scientist* 15 (5), S. 749-63. Starr, P. 1987: *The Limits of Privatization*. In: Hanke, S. H. (Hg.): *Prospects for Privatization. Proceedings of the Academy of Political Science*, New York. Harrison, B./ Bluestone, B. 1988: *The Great U-Turn: Corporate Restructuring and the Polarizing of America*. Logan, J. R./Molotch, H. L. 1987: *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley, Cal.

die *Urban Renewal* Gesetzgebung seit Mitte der 50er Jahre, entscheidende Auswirkung auf das Bild der Innenstädte. Es begannen die großen »Kahlschlagsanierungen«, denen Zehntausende von Slumbewohnern weichen mußten³⁷, um Büro- und Einzelhandelsflächen oder Behördenzentren (wie in Boston) oder Wohnraum für die gehobenen Einkommensschichten oder Sportarenen (Atlanta) schaffen zu können. Dabei erfolgte Abriß größtenteils ohne sofortigen Neubau. Zeugnis dieser Maßnahmen aus den 50er und 60er Jahren sind die bis zur Gegenwart als Parkplätze zwischengenutzten Flächen in Downtownbereichen. In Atlanta oder Washington D. C. sind diese innerstädtischen Sanierungsbrachen z. T. 20 bis 25 Jahre alt. Viele dieser Areale sind im Besitz und Verwaltung der seinerzeit neugegründeten städtischen *Urban Renewal* Behörden, welche Slumareale zum Abbruch erwarben oder enteigneten. Teilweise wurden die so geschaffenen Flächen für zukünftige Nutzung als innerstädtische Landreserve freigehalten (z. B. Atlanta, Washington D. C.). Bei verfallenen Gewerbe- und Industriebrachen wurde oft im Hinblick auf späteren Abbruch nicht saniert; in Washington, D. C. werden erst gegenwärtig solche Flächen für Nutzungen durch die Bundesregierung umgestaltet.

Ebenso aktiv und bedeutend in der Schaffung von innerstädtischem Ödland war die Gesetzgebung von 1959 und 1961, welche den großen Institutionen wie Universitäten, Hospitälern und anderen gemeinnützigen Institutionen den Abbruch von Slumarealen in ihrer Nachbarschaft ermöglichte.³⁸ Die Institutionen, welche kapitalkräftigen Großkonzernen ähneln und oft in unmittelbarer Nähe von Slums liegen, sollten auf diese Weise als Ressource in der Stadtteilrevitalisierung genutzt werden. Sie erhielten Sonderrechte, angrenzende bewohnte Slumareale für ihre Expansionszwecke zu enteignen und zu nutzen, nachdem diese bewohnten Gebiete vorher mit Bundesmitteln »bereinigt« worden waren. Der sichtbare Einfluß in den Städten war nicht unerheblich, zumal die Institutionen die Freiflächen aus spekulativen Gründen jahrzehntelang nicht bebauten. In Boston allein machten fast 60 Institutionen (Universitäten, Colleges, medizinische Versorgungs- und Forschungszentren) von dieser Gesetzesregelung Gebrauch. Auch wurden teilweise Wohngebiete für zukünftige institutionelle Nutzungen abgetragen. Die Stadt konnte erst kürzlich über einen Gerichtsbeschluß ein Großklinikum veranlassen, auf einer ihrer langjährigen Sanierungsbrachen, einem für nicht erfolgte Expansion abgetragenen Slum, Ersatzwohnungsbau für sozial schwache und behinderte Personen zu erstellen.

Die Großstadtpolitik des Bundes, wie sie in der *Urban Renewal* Gesetzgebung zum Ausdruck kommt, verlor also die eigentliche Zielsetzung, Gebiete des baulichen und wirtschaftlichen Verfalls zum Nutzen einer ansässigen Unterschichtsbevölkerung zu sanieren; Revitalisierung durch die öffentliche Hand diene dazu, Areale infrastrukturell so vorzubereiten,

³⁷ Anderson, M. 1964: op. cit. S. 53 f; Hartman, Ch. 1966 : The Housing of Relocated Families. In: Wilson, J. Q. (Hg.): *Urban Renewal - The Record and the Controversy*. Cambridge, Mass., S. 293 - 336.

³⁸ Durch den Housing Act von 1959 Sec. 418 und ein Erweiterungsgesetz von 1961.

daß private Sanierungsinvestition rentabel wurden.³⁹ Daher wirkte das Bundesprogramm des *Urban Renewal* wie eine städtische Flurbereinigung, die zersplitterte, ungenutzte, verlassene und verfallene, aber auch zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke einer Mehrzwecknutzung mit breiter Attraktivität zuführen wollte; die Flächenkonsolidierung erlaubte also, große Landstücke innerhalb des CBD neu zu gestalten, ohne durch den Grundriß eingeengt zu sein.⁴⁰

Der Verdienst der *Urban Renewal* Ära war es, die ersten umfassenden Gesetze und Maßnahmen der Bundesregierung zu Revitalisierung der wirtschaftlichen und gewerblichen Strukturen und des Wohnungsbaus zu schaffen. Ferner wurde durch die Flächenkonsolidierung die physische Grundlage für dementsprechende großangelegte Planungen und Bautätigkeiten geschaffen. Im Rückblick jedoch erweist sich der *Urban Renewal* der 50er und 60er Jahre als eine der größten Planungskatastrophen. So war das *Urban Renewal* Programm de facto ein Slum-Abbruch und kein Erneuerungs- bzw. Abbruch-Neubauprogramm.⁴¹ Mehr als 90 % des Milliardenprogrammes wurden für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden, Abbruch und infrastrukturelle Aufbereitung ausgegeben, nur ein geringer Anteil für Erneuerungsmaßnahmen. Im Rahmen der Abbruchmaßnahmen wurden zwischen 1949 und 1959 z. B. 140 000 Wohnungen durch den *Federal Bulldozer* abgerissen, nur 40 000 wurden neu gebaut, wovon ca. 2000 für untere Einkommensschichten vorgesehen waren. Bis 1962 wurden durch *Urban Renewal* Maßnahmen 427 000 Familien mit durchschnittlich 4 Mitgliedern und 108 000 Individuen verdrängt, insgesamt also ca. 1,6 Mio. Menschen. Weitere Maßnahmen der *Urban Renewal* Administration sahen vor, insgesamt über 1 Mio. Familien zu verdrängen.⁴² Ein wichtiger Punkt bei der Ausweisung von Wohngebieten, die im Rahmen des *Urban Renewal* saniert, d. h. abgerissen werden sollten, war, daß es den lokalen Behörden überlassen blieb, wie standardgemäße oder *substandard* Wohnungen definiert werden konnten. Die Definitionen des statistischen Bundesamtes der USA wurden nicht verbindlich zugrunde gelegt.⁴³ Zwar sollten die verdrängten Personen in menschenwürdigere, erschwingliche Wohnungen umziehen, aber die verdrängten Familien wurden z. T. nicht umgesetzt, sondern waren auf sich selbst angewiesen, Wohnungen in anderen preiswerten (d. h. verfallenen) Wohngebieten zu suchen. So wurde der Verfall von einem Stadtviertel nur auf andere verlagert; zusätzlich wurden bestehende Sozialgefüge zerstört. Der Wohnungsbau auf Flächen des *Urban Renewal* erbrachte zumeist Luxuswohnungen, die verdrängte Bevölkerung dagegen wurde in anderen verfallenen Wohngebieten fast ausnahmslos mit höheren Mieten bei gleichgebliebenen oder verschlechterten Bedingungen konfrontiert.⁴⁴ Ferner hatte *Urban Renewal* ca. 101 000 *substandard* Wohnungen sowie 25 000 dem Standard entsprechende, preiswerte (*standard low-rent*) Wohnungen abgerissen, diese 126 000 Wohnungen

³⁹ Borghorst, H. 1979: op. cit., S. 205 f.

⁴⁰ Abrams, Ch. 1966: op. cit., S. 558 - 582; Borghorst, H. 1979: op. cit., S. 205 f.

⁴¹ Anderson, M. 1964: op. cit., S. 53 f.

⁴² *ibid.*

⁴³ Anderson, M. 1964: op. cit., S. 56, 64.

⁴⁴ Anderson, M. 1964: op. cit., S. 54 - 67.

aber nur durch 25 000 Luxuswohnungen ersetzt. Außer Familien wurden durch den *Federal Bulldozer* auch bis 1959 ca. 100 000 Geschäfte, Gewerbe und kleinere Firmen verdrängt, für die 60er Jahre war eine Verdrängung von weiteren 200 000 kleinen Geschäften und Gewerbebetrieben geplant.⁴⁵ Zwar war auch für die betroffenen verdrängten Personen und Geschäfte eine Abfindung und Umzugspauschale vorgesehen, die Entscheidung über die Höhe und Art der tatsächlichen Zahlungsbeträge jedoch den lokalen Sanierungsämtern überlassen. Ein großer Teil der innerstädtischen Kleingewerbestruktur wurde dadurch ganz zerstört. In Atlanta und anderen Städten wichen Hunderte von Kleingewerbebetrieben den Planungen für eine CBD-Ausdehnung (z. B. Atlantas Midtown). Hohe Leerstandsrate in diesen heutigen neuen CBDs und die Verdrängung der kleingewerblichen Strukturen führten zum Verlust von realem und potentiellstem Steueraufkommen.

Trotz hoher Subventionen blieb das Investitionsinteresse relativ beschränkt. Im Vergleich zu den *suburbs* hatten innerstädtische Gebiete weniger Profitpotential; hohe Vorab- und Planungskosten, soziale und Konstruktionsauflagen, komplizierte Ausschreibungs- und jahrelange Bewilligungsverfahren für Projekte auf Sanierungsgebieten standen in keinem günstigen Verhältnis zu dem preiswerten, auflagenfreien Kauf und Schnellbebauung von »grüner Wiese« in den *suburbs*, wo man nach wenigen Monaten die ersten Miet- oder Verkaufseinnahmen erzielen konnte.⁴⁶ Ferner wurden suburbane *developments* durch andere Bundesprogramme subventioniert, wie z. B. zinsgünstige Kredite oder die Hypothekenversicherung des Bundes, so daß dort das Risiko allgemein niedriger war, die Profitspanne höher, und der Planungs- und Implementationszeitraum nur einige Monate betrug. Dazu kam das verbleibende negative Image der Sanierungsgebiete nach der *redevelopment*, denn die meisten sanierten Gebiete waren frühere Slums, die von bestehenden Slums umgeben waren; Projekte in diesen Gebieten waren daher schwer zu vermieten.⁴⁷

Boston gilt als eine der wenigen Städte, in denen *Urban Renewal* nicht nur negativ war. *Urban Renewal* Maßnahmen an der *waterfront*, dem *central business district* und alten innerstädtischen Wohnvierteln betrafen 25 % des Kernstadtgebiets und 50 % der damaligen Bevölkerung. Boston hatte in den 50er Jahren 14 000 Arbeitsplätze in der Downtown an die *suburbs* verloren. Dies brachte Millionenverluste hinsichtlich des Steueraufkommens und Steuervergünstigungen, um die verbliebenen Firmen zu halten. *Urban Renewal* begann 1960, als im Westend ein Wohnviertel mit 9000 Einwohnern zugunsten von Hochhäusern, dem Government Center - einem Behördenkomplex mit Bundes-, einzelstaatlichen und städtischen Behörden -, sowie weiteren Bürogebäuden und Parkhäusern weichen mußte.⁴⁸ Da die Stadt in anderen verfallenen Wohnvierteln behutsame Altbausanierung betrieben hatte, konnte sich die verdrängte Bevölkerung auf verschiedene Stadtteile verteilen. Anders als in

⁴⁵ *ibid.*

⁴⁶ Sogg, W. S. und Wertheimer, W. 1966 : *op. cit.*, S. 153 f.

⁴⁷ Anderson, M. 1964: *op. cit.*, S. 111, 122; Sogg, W. S. und Wertheimer, W. 1966: *op. cit.*, S. 172.

⁴⁸ Vollmar, R. 1983: *Urban Renewal in Boston - Ein Beispiel für außereuropäische Stadterneuerung*, geographische Rundschau. 35. Jg., H.4, S. 152 - 160.

anderen Städten konnte dies ohne Schwierigkeiten geschehen, da es sich größtenteils um eine weiße untere Mittelschicht handelte. Mit dem Prudential Center wurde auf einem CBD-nahen Verfallsgebiet in der Nähe eines Wohnviertels des gehobenen Mittelstands, ein neuer Bürodistrikt aufgebaut. Dies hatte auf die unmittelbare verfallene Umgebung einen positiven »Spill-over-Effekt«. Derzeit betrachtet man solche Developments jedoch mit größerem Vorbehalt. Obwohl die Renewal-Maßnahmen in Boston auch seinerzeit nicht unkontrovers waren, konnte insgesamt ein positives Image der Kernstadt erzielt werden. Dies hing nicht zuletzt mit der Häufung von traditionsreichen Universitäten und Forschungsstätten im Stadtgebiet und den damit verbundenen hochqualifizierten Arbeitskräfteangebot zusammen.⁴⁹

3.2.4. Behutsame Sanierung durch die Marktkräfte - »Gentrifizierung«

Die Bundesregierung verfolgte in den 60er Jahren aber auch eine behutsamere und sozialverträglichere Revitalisierungspolitik. Ein Beispiel ist der Demonstration Cities and Metropolitan Development Act von 1966, der 1968 erweitert wurde und die Historic Preservation und Model Cities Gesetzgebung vorstellte. Das erste hatte jedoch ähnlich folgenschwere Auswirkungen wie die Maßnahmen in der Phase des *Urban Renewal*. Der 1966 erlassene National Historic Preservation Act stellte erstmalig und in scharfem Gegensatz zu den Abrißmaßnahmen des *Urban Renewal* »die Erhaltung der historischen und kulturellen Grundlagen der Nation als lebendige Teile des kommunalen Lebens und seiner Entwicklung« in den Vordergrund. 1969 wurde die Erhaltung historischer Bausubstanz und sogar ganzer Distrikte zu einem der nationalen Umweltschutzziele. Im National Environmental Policy Act legte die Bundesregierung ihre Verantwortung bei der Erhaltung »wichtiger historischer, kultureller und natürlicher Aspekte des nationalen Kulturerbes« fest. In der Folgezeit wurden in vielen Städten vollständige ältere Wohnviertel zu *historic districts* erklärt; dies beinhaltete eine Verpflichtung zu erhaltenden Maßnahmen, verbot Abbruch, und erlaubte Zugang zu verschiedenen Förderungsetats des Bundes. Dadurch wurde in großem Umfang die durch Privatleute betriebene subventionierte, steuerbegünstigte »Gentrifizierung« eingeleitet. Dies ist die Luxus-Altbausanierung, welche eine Verdrängung und Umstrukturierung der Bevölkerung nach sich zieht.⁵⁰ Dabei handelt es sich nicht um einen unbeabsichtigten Nebeneffekt, sondern ist fast immer, wie im Fall Washington D. C. ein von der Stadtplanung im Rahmen eines langfristigen Stadtentwicklungskonzepts durch »Historic District-Ausweisung« bewußt in Gang gesetzter Prozeß, der die Marktkräfte anregen soll. Mit anderen Worten, der behutsame Ansatz der Bundesregierung führte in Städten zu einer Rückbesinnung auf erhaltenswerte historische Bausubstanz und Stadtviertel, hatte aber durch »Gentrifizierung«, d. h. Luxussanierung von Altbausubstanz mit nachfolgender Bevölkerungsumschichtung, hohe soziale Kosten.

⁴⁹ McQuade, W. 1966: Urban Renewal in Boston. In Wilson, J. Q. 1966: Urban Renewal - The Record and the Controversy. S. 259 - 277; Hartman, Ch. 1966: in Wilson, J. Q. op. cit., S. 293 - 335.

⁵⁰ Für eine Diskussion der durch Privatinitiative betriebenen Stadtteilsanierung vgl. Clay, Ph. 1979: Neighborhood Renewal. Lexington, Mass. sowie Zeitz, E. 1979: op. cit.

Das Model Cities Programm der *Great Society* Ära war konzeptionell das einzige umfassende und wichtigste Bundesprogramm, um innerstädtische Verslumung, wirtschaftlichen Verfall, Armut, soziale Probleme und Disparitäten abzubauen. Es ging davon aus, daß die Verbesserung der Lebensumstände in innerstädtischen Problemgebieten die wichtigste Aufgabe der amerikanischen Innenpolitik ist, und die Kernstadtprobleme wegen ihrer Größenordnung und Vielschichtigkeit nur auf Bundesebene zu lösen sind. Das Model Cities Programm wurde als »Urban TVA« verstanden; es sollte die »Flut von sozialen Problemen und die Erosion von Städten und Bevölkerung« aufhalten. Es sah vor, verfallene Stadtviertel von ca. 50 000 Einwohnern prototypisch mit physischer und sozialer Infrastruktur derart auszubauen, daß sie als Modellfälle für den Rest der Kernstadt dienen konnten.⁵¹ Angestrebt war ein ganzheitlicher Ansatz, wie ihn die Clinton-Administration wieder aufgegriffen hat. Er schloß die folgenden Aspekte ein: städtebaulichen Verfall in ganzen Stadtvierteln aufzuhalten, die lokale Wirtschafts- und Transportstruktur auszubauen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einzusetzen, den Wohnungsbau für die unteren Einkommensgruppen voranzutreiben, Benachteiligungen in Schul-, Ausbildungs- und Gesundheitswesen durch Verbesserungen der sozialen Infrastruktur und des Dienstleistungsangebots auf diesem Sektor auszugleichen, lokale Ressourcen zu mobilisieren, die betroffene Bevölkerung an Planungen und Ausführungen zu beteiligen, einen effektiveren, lokalen Verwaltungsapparat aufzubauen sowie zufriedenstellende Umsetzungs- und Sozialpläne unter Mitspracherecht der Planungsbetroffenen auszuarbeiten. Das Neuartige an diesem Programm war, daß eine Sozialplanung eingeführt und als wichtigste Planungskomponente eingesetzt wurde. Eine andere Neuheit war die Bürgerbeteiligung am Planungsprozeß.⁵² Erstmals wurde die Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen der Revitalisierungsplanung angestrebt, z. B. durch *neighborhood planning units* (NPU's), welche in verschiedener Form bis heute bestehen. Allerdings blieb den Kommunen überlassen, welche Bedeutung sie den Nachbarschafts-Planungsgruppen einräumen wollten. Boston z. B. betreibt eine aktive Pflege der Stadtteilorganisationen und »Grassroots«- Planungsgruppen; in anderen Städten spielen sie kaum eine Rolle. In Washington D. C. muß die Stadtplanung den *advisory neighborhood councils* lediglich großes Gewicht einräumen, ihr Urteil und Planungen dürfen aber und werden jederzeit von den offiziellen Behörden überstimmt. Dies geschieht auch in den Fällen, in denen Bürgerplanungsgruppen ausdrücklich von den Lokalbehörden mit Planungsaufgaben betraut waren.

Auf nationaler Ebene scheiterte das Model Cities Programm an seiner zentralistischen Struktur und Bürokratisierung. Die Finanzierung erfolgte über rd. 400 verschiedene, einzeln zu beantragende Bundesmittel von verschiedenen Ministerien; auf jeder Ebene erfolgte eine Kontrolle durch die Bundesregierung. Selbst die Kommunen bewarben sich bald nicht mehr um die Bundesmittel, denn die strikten Auflagen beschnitten die Lokalautonomie stark. Politisch war das Programm, das inhaltlich das umfassendste gegen den Verfall der Kernstädte und Stadtteile gewesen war, nicht lange haltbar. Es wurde als Subventionsprogramm für die

⁵¹ vgl. Haar, Ch. 1975 : op. cit., S. 220, 254, 257.

⁵² *ibid.*

Unterschicht angesehen und weckte das Gefühl der umgekehrten Diskriminierung; der fehlende Bezug zur Mittelklasse und das Ausschütten von Bundesgeldern aus wahlpolitischen Gründen auf alle Stadtteile, auch die ohne Bedürftigkeit einerseits oder Revitalisierungspotential andererseits, programmierten in der öffentlichen Meinung den Mißerfolg vor.⁵³ Die Ausdünnung der Ressourcen auf zu viele Gebiete und die gleichzeitige Bürokratisierung führten zu einem tatsächlichen Effektivitätsverlust. Das Programm wurde 1971 dezentralisiert, d. h. alle Bundesüberprüfungen über die Verwendung der Mittel wurden abgeschafft, um die Lokalinitiative wieder anzukurbeln. Wegen seiner Komplexität wurde das Programm 1974 ganz durch ein Pauschalzuschußprogramm (das Community Development Block Grant- oder CDBG-Programm) ersetzt. Inhaltlich blieb das Model Cities Programm bis in die Gegenwart durch seinen umfassenden Sozialbezug, Erkenntnis einer multidimensionalen Großstadtproblematik und dementsprechender übergreifender Planung interessant.⁵⁴ Daher versuchte die Clinton-Administration, Teile dieser Konzeption wiederzubeleben.

3.3. *New Federalism* - die Wende in der Großstadtpolitik des Bundes

3.3.1. Der »Wirtschaftsbulldozer« in den Städten

In den 70er Jahren begann die Ära des *New Federalism*, welche die Reagan-/Bush-Administrationen in den 80er Jahren fortführte. *New Federalism* bezeichnet die Strategie der Bundesregierung, in der Wirtschaft und Politik eine stärkere Rückführung auf die fundamentalen amerikanischen Werte herbeizuführen. Unter dem Leitmotto *Let private enterprise do it* sollten vermehrt sozialstaatliche Aufgaben an die Bundesstaaten und Kommunen abgegeben werden, um diese Ebenen des föderalen Systems zu stärken und ihnen mehr Entscheidungsfreiheit über lokale Belange einzuräumen.⁵⁵

In der Stadtpolitik wurde diese Idee in zweifacher Weise umgesetzt, erstens wurden verschiedene Bundesprogramme für die Stadtentwicklung konsolidiert und gekürzt. Dazu wurde ein Bundesfinanzausgleich (General Revenue Sharing Program) eingeführt, der auf wenige Jahre begrenzt war und den Staaten und Kommunen aus Bundessteuern einen Ausgleich zur Überbrückung gekürzter Bundesmittel bereitstellte. Die Kommunen waren aufgerufen, eigene Mittel und Wege zu finden, ihre jeweilige städtische Entwicklungspolitik zu finanzieren.⁵⁶ Zweitens wurde das Pauschalzuweisungsprogramm, der Community Development

⁵³ *ibid.*

⁵⁴ Glazer, N. 1990: *Welfare in America Dialogue*, 1, Nr. 87, S. 33 - 40.

⁵⁵ Nixon, R. 1973: *The US Budget in Brief, Fiscal Year 1974*, Washington D. C.

⁵⁶ Haar, Ch. 1975: *op. cit.*, S. 220, 254, 257. Der Finanzausgleich verschärfte jedoch die bestehende Polarisierung zwischen Kernstädten und *suburbs*. Bundesstaaten erhielten die Mittel ohne jegliche Auflagen und leiteten sie an schnell wachsende Kommunen, die *suburbs*, im Gegensatz zu den Kernstädten weiter. Programme zur besonderen Unterstützung der Kernstädte wurden nicht geschaffen. Die Kommunen benutzten die Mittel, um die Grund- und Immobiliensteuern, die wichtigsten kommunalen Einnahmequellen in amerikanischen Städten, zu senken. Ferner wurden andere Abzweigungen der Gelder vorgenommen, um Routineaufgaben der Städte zu finanzieren. Haar, Ch. 1975: *op. cit.*, S. 266 f.

Block Grant (CDBG) 1974 eingeführt; seine wichtigste Komponente war die Vereinfachung der Finanzierung von Stadterneuerungsmaßnahmen.

Das CDBG-Programm ist bis in die Gegenwart die bedeutendste Maßnahme der Bundesregierung für die Stadterneuerung. Es wollte Verslumung, wirtschaftliche Stagnation und die sinkende Lebensqualität in Kernstädten durch Ankurbelung privater Investitionsbereitschaft bekämpfen.⁵⁷ Den Kommunen wurde wieder volle Handlungs- und Entscheidungsfreiheit über die Verwendung von Bundesmitteln eingeräumt; Zweckbindungen und Programmkontrolle durch Bundesinstanzen wurden zum größten Teil eliminiert. Die Sozialbindungsklausel des CDBG-Gesetzes bestimmte lediglich⁵⁸, daß (a) 51 % (seit 1986 56 %) der CDBG-Mittel zum Nutzen unterer und mittlerer Einkommensschichten verwendet werden, (b) Verslumung und wirtschaftlicher Verfall verhindert oder bekämpft werden sollten und (c) Mittel auch zur Bewältigung dringender städtischer Aufgaben (*meeting urgent community needs*) eingesetzt werden konnten. Da 49 %, später 44 %, der Mittel für Stadtsanierung keiner Sozialbindung unterlagen und diese Klauseln insgesamt interpretationsfähig sind, konnte Kernstadtrevitalisierung als Downtownaufwertung interpretiert werden. Auch die Aufwertung von Downtowns durch Hotels, Kongreßzentren, Mehrzweck-Büro- und Einkaufskomplexen oder Olympiade-Sportanlagen dient prinzipiell den ärmeren Einkommensgruppen oder ist ein dringliches Gemeindeinteresse. Das gleiche gilt für die Finanzierung steigender Polizei- und Feuerwehrkosten, oder die Deckung der laufenden Verwaltungskosten des lokalen Wohnungsamts. Bundesmittel zur Revitalisierung von städtischen Problemgebieten brauchen seit 1974 also nicht mehr tatsächlich für Problemgebiete eingesetzt werden. Die tatsächliche Verteilung der Gelder auf breite Programmkategorien zeigt, daß z. B. nur 35 % für Wohnungsbau ausgegeben wurde. Dabei ist zu bemerken, daß diese Kategorie auch die Finanzierung laufender Kosten lokaler Wohnungsbauämter (*housing authorities*) einschließt, also nicht unbedingt neue Wohnungen und eine Verbesserung des innerstädtischen Wohnungsmarktes und der Slumproblematik bedeutet. Wenn überhaupt, dann könnte man aber nur für die Kategorie Wohnungsbau sagen, daß hier direkt ärmere und mittlere Einkommensschichten angesprochen werden. Alle anderen Kategorien, die 65 % der Bundesmittel auf sich vereinen, kommen eher in weiterem Sinne und nur indirekt diesen sozialen Schichten zugute. Eine Betrachtung der Aufteilung des CDBG-Programms in seine beiden Hauptkomponenten, nämlich das CDBG-Programm als solches und das State and Small Cities Community Development Block Grant Program, zeigt ebenfalls, daß nicht die bedürftigen innerstädtischen Problemgebiete gefördert werden. Unterstützt werden kleinere Gemeinden unter 50 000 Einwohnern, die keine *central cities* sind. Es zeigt sich, daß

⁵⁷ Housing and Community Development Act of 1974, Sec. 101 b3, c. In: House of Representatives, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Subcommittee on Housing and Community Development Committee Print 98 - 18, Nov. 1984 : 120 Basic Laws on Housing and Community Development. Washington D. C.

⁵⁸ US Department of Housing and Community Development, Office of Community Development and Planning 1987: Consolidated Report to Congress on Community Development Programs, Executive Summary. Washington D. C. S. xiii und ix.

1. fast ein Drittel aller CDBG-Gelder an sehr kleine Kommunen und nicht die Kernstädte vergeben werden,
2. zahlenmäßig insgesamt weit mehr Gemeinden unter 50 000 Einwohnern, die keine Kernstädte sind, gefördert werden,
3. der Gesamtbetrag pro kleiner Kommune zwar niedriger ist als für Großstädte, wegen der geringeren Bevölkerungszahl aber der Pro-Kopf-Betrag weitaus höher sein kann,
4. die Bundessanierungsgelder neben prestigereichen Einzelprojekten in Downtowns also vornehmlich ein Leben im Grünen subventionieren;
5. zudem ergibt die prozentuale Aufteilung der *state and small cities* CDBG-Gelder (z. B. 1986 34 % für Wohnungsbau und 49 % für öffentliche Einrichtungen und Versorgung), daß Suburbanisierung und Counterurbanisierung subventioniert werden.⁵⁹

Das 1976 eingeführte Komplementärprogramm zum CDBG, das Urban Development Action Grant (UDAG) Programm war speziell zur Wirtschaftsförderung innerstädtischer Stagnationsgebiete konzipiert. Es war das erste gebietsspezifische Förderungsprogramm für Städte und innerstädtische Prioritätsgebiete (*neighborhood strategy areas*). Es machte jedoch die Auflage, daß sich innerhalb von 3 - 5 Jahren (später reduziert auf 1 Jahr) Erfolge abzeichnen mußten. Die zu erbringenden Erfolgsgarantien bedeutete den systematischen Ausschluß von Gebieten ohne Revitalisierungspotential. Die Vergabe von UDAGs wurde darüber hinaus von der Vorabgarantie einer privaten Investitionsbereitschaft abhängig gemacht⁶⁰; Investitionsbereitschaft und Ertragspotential wurden damit zum wichtigsten Standortfaktor für Revitalisierungspolitik, die eigentlichen Problemgebiete wurden dabei jedoch vernachlässigt.⁶¹ Die Standorte der subventionierten UDAG-Projekte sind daher genau die, an denen Firmen ohnehin investiert hätten.⁶² Die Erfolgsauflage beim UDAG-Programm und die Klausel im CDBG-Programm, welche eine vorbeugende Stadtsanierung erlaubte, wurden die Grundlage für die Bündelung von Maßnahmen in zentralen Geschäftsbereichen und downtownnahen Wohn- und Gewerbegebieten. Diese Gebiete versprachen das höchste Ertragspotential; man konnte innerhalb kurzer Zeit zu sichtbaren Resultaten gelangen. CDBG- und UDAG-Programme wurden daher ausschlaggebend bei der Finanzierung des in den den 70er und 80er Jahren einsetzenden Booms der Büro- und Einzelhandelsflächen in Downtowns und CBD-nahen Stadtteilen. Da diesen Bauaktivitäten Wohn- und Gewerbeviertel weichen mußten, nannte man diese Phase den »Wirtschaftsbulldozer«.

⁵⁹ *ibid.*

⁶⁰ *ibid.* Das Programm stellte Bundesmittel im Verhältnis \$ 1 : \$ 2,5 privat investierter Mittel bereit. Die UDAGs trugen wesentlich zum großen Downtown-Bauboom der ausgehenden siebziger und der 80er Jahre bei. In den ersten 10 Jahren des Programms wurden fast 3000 UDAG-Projekte mit über 4,4 Mrd. Dollar gefördert, die Privatwirtschaft hatte in diese Projekte über 26 Mrd. Dollar investiert, aus anderen öffentlichen Mitteln stellten Kommunen weitere 2,5 Mrd. Dollar für projektrelevante Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung.

⁶¹ Barnekov, T./Boyle, R./Rich, D.: *op. cit.*, 1989, S. 74.

⁶² Webman, J. A. 1981: UDAG-Targeting Urban Economic Development. In: *Political Science Quarterly* 96, S. 189 - 207. Die Tatsache, daß UDAG-Subventionen in den Kernstadtgebieten eingesetzt wurden, in denen ohnehin starkes Investoreninteresse bestand, wurde selbst von der Bundesregierung kritisiert. UDAGs waren damit *de facto* ein Ersatz für private Mittel und hatten keine echte Hebel- oder Anschubwirkung; vgl. US Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research 1982. *An Evaluation of the UDAG Program*. USHUD PDR 694. Washington D. C

Durch diese Auflagen änderte sich die Orientierung der kommunalen Sanierungspolitik völlig, der Bezug zu innerstädtischen Problemgebieten ging verloren, man rückte konzeptionell von einer flächendeckenden Sanierungspolitik für verfallene Stadtteile ab. Man wandte sich einer Revitalisierungspolitik zu, welche Investoren und höheren Einkommensschichten zum Verbleib oder zur Rückkehr in die Kernstadt bewegen sollte. Punktueller geographischer Schwerpunkt waren dabei die Downtowns, CBD-nahe ausgewiesene städtische »Enterprise-Zonen« und andere Strategiegebiete, auf denen innerhalb der vorgegebenen Zeit Erfolge und Renditen zu verzeichnen waren. Dies erklärt, warum im Normalfall amerikanischer Stadtsanierung die Bündelung der Maßnahmen eher in umgekehrt proportionalem Verhältnis zur Bedürftigkeit eines Stadtteils steht. Die amerikanische Stadtentwicklungs- und Sanierungspolitik, die sich über Jahrzehnte hinweg ohnehin nur unvollkommen und stückchenweise im Einklang mit privatwirtschaftlichen Interessen formieren konnte, wurde auf lokaler Ebene als Bebauungs- und Imageaufwertungspolitik für Downtowns interpretiert, obwohl sie auch Möglichkeiten schuf, die außerhalb der Downtown liegenden verfallenen Stadtteile zu sanieren.

In der Praxis trugen UDAGs mit dazu bei, daß Kommunen, die sich bislang auf das sporadische, mehr oder weniger systematische Wirken der Handelskammern und Geschäftsverbände aus der Downtown verlassen hatten, in den ausgehenden 70er Jahren Planungscoalitionen der öffentlichen Hand und der Geschäftswelt, die *public-private partnerships* bildeten. Diese Koalitionen wurden als halböffentliche *economic development corporations* eingetragen, wovon es 1980 bereits 15 000 in den USA gab, mindestens eine in jeder Großstadt.⁶³ Die Vorteile der *development corporations* waren (a) ihr rechtlicher Status als halb-öffentliche, gemeinnützige Organisation, was erhebliche Steuervergünstigungen mit sich brachte.⁶⁴ *Development corporations* gehören nicht zur politischen Verwaltung einer Stadt, sondern können unabhängig Entscheidungen über Landnutzungen, Verkäufe, Developments ohne öffentliche Anhörungen treffen und sie können Wertpapiere zur Finanzierung ihrer Projekte herausgeben.⁶⁵ Zusätzlich haben sie als halbamtliche Einrichtungen alle Vorteile und Machtbefugnisse von Behörden, ohne den gleichen Restriktionen zu unterliegen. Diese Koalitionen⁶⁶ gelten als »städtische Privatregierungen« oder *urban regimes*, da sie so ebenso mächtig sind wie die städtische Verwaltung, ohne zur Rechenschaft gezogen werden zu können; dabei können sie das Stadtbild nach ihren Vorstellungen in entscheidender Weise verändern.⁶⁷ Die Allianzen aus öffentlicher Hand und der Wirtschaft sind aus einer neuen Realität in der Großstadtpolitik des Bundes notwendig geworden und haben ihrerseits eine neue Realität in der Großstadtentwicklung geschaffen, wie das nächste Kapitel zeigt.

⁶³ Levy, M. 1981: *Economic Development Programs for Cities, Counties, and Towns*, S. 1.

⁶⁴ Das bedeutet nicht, daß kein Profit erwirtschaftet werden durfte, sondern lediglich, daß diese denselben Zwecken wieder zugeführt werden mußten, welche die *development corporation* verfolgte.

⁶⁵ Diese Praxis wurde jedoch durch die Steuerreformgesetzgebung von 1986 erheblich eingeschränkt.

⁶⁶ Es gab bereits einige modellhafte Planungscoalitionen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft seit den 40er und 50er Jahren, z. B. in Pittsburgh, Atlanta, Philadelphia, Baltimore, Detroit, New Haven oder Minneapolis.

⁶⁷ Stone, C. N. 1989: op. cit.; *Washington Post* 1987 *Shadow Governments* v. 14. Juni.

3.3.2. Zusammenfassung

Es wird deutlich, daß die Bundespolitik bewußt darauf ausgerichtet war, die Stadtentwicklung und Sanierung durch private Entwicklungsträger und -maßnahmen zu fördern. Die Großstadtpolitik zwischen 1930 und 1974/1976 zeigte zwar wachsendes Engagement der Bundesregierung, aber dies zielte nur darauf ab, die Investitionsbereitschaft und soziale Verantwortlichkeit des Unternehmertums zu mobilisieren, und nicht, die Verfallserscheinungen in der *private city* direkt anzugehen. Mit dieser Orientierung unterscheidet sich die amerikanische Großstadtpolitik und die daraus resultierende Kernstadtrevitalisierung in fundamentaler Weise von der in anderen Ländern. In anderen föderalen Systemen, z. B. solcher mit einer zentralstaatlichen Raumordnungspolitik, wird Stadtplanung und Wohnungsbauförderung als Ersatz für oder Alternative zu privatwirtschaftlichem Bau, Erschließung und Weiterentwicklungstätigkeit betrieben. In den USA ist jede Planungsmaßnahme und Planungspolitik der öffentlichen Hand darauf abgestimmt, private Entwicklungs- und Erschließungstätigkeit zu fördern.⁶⁸ Dies galt grundlegend für alle Administrationen. Der Gedanke, daß das Unternehmertum auch ein Treuhänder des städtischen Allgemeinwohls sei, wurde z. B. auch von der demokratischen Carter-Regierung vertreten, welche das UDAG-Programm einführte und das bestehende CDBG-Programm nicht modifizierte. Die Carter-Regierung leitete auch mit dem UDAG-Programm die von Reagan endgültig vollzogene Wende zum *New Urban Privatism* ein.⁶⁹ Folgender Gedanke wurde wieder in die Großstadtpolitik eingebracht: eine wichtige und vielleicht die einzige Aufgabe der Bundesregierung ist es, als Katalysator für privatwirtschaftliche Stadtentwicklung zu fungieren. Kommunen sollten Bundesmittel nur noch als Anschub- oder Hebelfinanzierung für Projekte erhalten. Zum größten Teil sollten diese von der Kommune selbst oder von der Geschäftswelt finanziert werden. Das grundlegende Prinzip war, daß mehr Bundesmittel für die Stadtentwicklung Stadtprobleme nicht lösen würden. Man ging davon aus, daß weniger Mittel, die gebündelt und nur nach Zusage privater Investitionen als *matching fund* eingesetzt würden, mehr bewirken könnten. Schon in dieser Phase begann für die Städte die »neue Realität« der gekürzten Bundesmittel und des Disengagements des Bundes⁷⁰, welche unter der Reagan-Administration noch drastischer vorgenommen wurden.

⁶⁸ Barnekov, T./Boyle, R./Rich, D. 1989: op. cit., S. 35.

⁶⁹ Zu der Rolle, welche die demokratische Carter-Administration bei der Vorbereitung der Reagan-»Wende« in der Großstadtpolitik spielt, Geller, E. 1976: *Saving American Cities*. S. 175 - 200, und Barnekov, T./Boyle, R./Rich, D. 1989: op. cit.

⁷⁰ Urban and Regional Policy Group Report von 1978, Sect. P-5 A New Partnership to Conserve America's Communities - A National Urban Policy. USHUD National Urban Policy Report Washington D. C., S. 91.

Kapitel IV

Die 80er Jahre: *New Urban Reality, New Urban Privatism* und die Entwicklungen in Großstädten

»Wir befürworten Privatinitiative und Volontärrarbeiten nicht als halbherzigen Ersatz für einen gekürzten Etat. Wir treten dafür ein, weil sie an sich das Richtige sind. Sie sind ein Teil dessen, was wir stolz das »amerikanische Wesen« nennen. Wir haben zugelassen, daß die Regierung uns viele Aufgaben abnahm, die wir einst als die unsrigen betrachteten und die wir freiwillig ausübten. ... Ich glaube, daß viele von euch diese Aufgaben wieder übernehmen möchten.«

R. Reagan 1981¹

»Wenn man sich ausschließlich und hauptsächlich auf die Bemühungen der Regierung verläßt, verwirft man die Traditionen, welche das amerikanische Leben und die Politik geprägt haben. Wenn man den Nutzen des privaten Unternehmertums außer acht läßt, bekämpft man die Armut mit nur einer Division, während ganze Armeen untätig abseits stehen.«

R. F. Kennedy, 1967²

4.1. Neue Gegebenheiten für postindustrielle Städte

4.1.1. Die *New Urban Reality*

Der Zeitgeist, welcher New Federalism und *public-private partnerships* in den 70er Jahren hervorgebracht hat, erfuhr in den 80er Jahren bis in die Gegenwart seine volle Blüte. Die Reagan Administration übernahm den Gedanken der bundesstaatlichen Hebelfunktion, die jedoch nicht länger auf die Städte bezogen wurde, sondern auf die Volkswirtschaft. Die Wende der Großstadtpolitik der 80er Jahre bestand darin, die Städte nicht mehr als Eckpfeiler der Wirtschaft anzusehen. Als Grund galt, daß sich im postindustriellen Wandel das enge Verhältnis zwischen Prosperität der Industriestädte und der Volkswirtschaft entflochten und eine ganz neue *urban reality* entwickelt habe.³ Die Kernstädte hatten einen irreversiblen Bedeutungsverlust erfahren, weil die postindustrielle Wirtschaftsstruktur nicht länger vom Wirtschaftswachstum industrieller Städte abhängig ist, neue wirtschaftliche und technologische Entwicklungen dezentralisiert sind und das Wirtschaftswachstum der USA sich im suburbanen Raum vollzieht. Der Niedergang der Kernstädte, z. B. der Großstädte des Nordostens, stellte daher keine Gefahr für die Volkswirtschaft dar und eine Subventionierung niedergehender Städte würde die notwendige wirtschaftliche Umstrukturierung und Anpassung an postindustrielle Gegebenheiten verhindern.⁴ Gerade diese Anpassungsfähigkeit der

¹ Reagan, R.: 5.10. und 24.9. 1981 zit. von Bendick, M. und Levinson, P. M. 1984: Private Sector Initiatives of Public-private partnerships. In: Salamon, L. M. und Lund, M. S. (Hg.): The Reagan Presidency and the Governig of America. Washington D. C., S. 462. (Übers. d. Verf.).

² Kennedy R. F. 1967: To Seek a Newer World. Garden City, N. Y. (Übers. d. Verf.).

³ President's Commission for a National Agenda for the Eighties 1980: A National Agenda for the Eighties, Washington D. C., S. 66.

⁴ Fallows, J. 1985: America's Changing Landscape. Atlantic Monthly, Mar. S. 47 - 68.

Städte an neue wirtschaftliche Gegebenheiten wurde aber für das längerfristige soziale und wirtschaftliche Wohlergehen der Wirtschaft allgemein als wichtig angesehen. Es war daher im längerfristigen nationalen Interesse nicht vertretbar, der konjunkturellen Fluktuation von Städten entgegenzusteuern. Diese Ansicht wurde auch von führenden Sozialwissenschaftlern und Forschungsinstitutionen getragen.⁵ Als beste Großstadtpolitik des Bundes wurde daher die vorgeschlagen, die das nationale Wirtschaftswachstum ankurbeln sollte.⁶ Als Hauptaufgabe der Bundesregierung wurde es angesehen, die Barrieren zwischen den Menschen und den wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten zu entfernen.⁷

Tabelle 4.1. Anteile ausgewählter Hauptaufgabenbereiche der Bundesregierung (in Prozent)

Jahr	Verteidigung	Gesundheit, Erziehung, Arbeit, Soziales ¹	Energie, Infrastruktur, Umwelt, Stadt- u. Regionalentw. ²	Auswärt. Ang. Wissenschaft, Technik, Justiz öff. Verwalt. ³	Anderes ^{4,5}
1974	29,5	50,4	9,3	9,1	1,7
1975	26,0	52,1	10,7	8,3	2,9
1976	24,1	54,8	10,5	7,3	3,3
1977	23,6	54,2	10,0	8,4	3,6
1978	22,8	52,8	11,5	8,6	4,3
1979	23,1	53,1	10,7	8,0	5,1
1980	22,7	53,0	11,2	7,6	5,5
1981	23,2	53,4	10,5	6,9	6,0
1982	24,9	52,1	8,3	6,8	7,9
1983	25,0	52,7	7,1	7,3	6,9
1984	26,7	50,7	6,8	6,5	9,3
1985	26,7	49,9	6,0	7,2	10,2
1986	27,6	48,6	5,9	7,4	10,5
1987	28,1	50,0	5,5	6,2	10,2
1988	27,3	50,1	6,4	5,4	10,8
1989	26,2	50,2	6,6	5,6	11,4
1990	26,3	52,1	5,2	5,3	11,2
1991	26,0	52,9	5,5	5,3	10,2
1992	26,2	55,8	4,6	5,1	7,9
1993	26,6	55,8	4,6	5,1	7,9
1994	27,0	57,1	4,3	5,0	6,6

Quelle: Executive Office of the President, Office of Management and Budget: Historical Tables: Budget of the United States Government. Fiscal Year 1990: 49-52, Tab. 3.2 (veränd.)

Anmerkungen: ¹ Diese Kategorie schließt die folgenden Bereiche ein: Gesundheit, Erziehung, Arbeit, Soziales (auch Versorgung der sozial Schwachen, Veteranen und Sozialversicherung).
² Diese Kategorie umfaßt: Energie, Bodenschätze, Umwelt, Handels- und Wohnungsbaukredite, Transport, Stadt- und Regionalentwicklung.
³ Diese Kategorie umfaßt: Auswärtige Angelegenheiten, Wissenschaft, Technik, Luft- und Raumfahrt, Landwirtschaft, Justiz und öffentliche Verwaltung.
⁴ Diese Kategorie umfaßt Zinszahlungen sowie einen Korrekturfaktor.
⁵ Für eine umfassende Erläuterung und Interpretation des Bundeshaushaltes siehe Quint A. und Quint, M. in: Holtfreich, C. L. (Hg.) 1991: Wirtschaft USA. München, S. 255 - 263.

⁵ Peterson, P. E. 1985: op cit., S. 1.

⁶ President's Commission for a National Agenda for the Eighties 1980: Perspectives and Prospects. Washington D. C., S. 4.

⁷ President's Commission for a National Agenda for the Eighties 1980: A National Agenda for the Eighties, S. 65.

4.1.2. Städtekonkurrenz durch Neuorientierung in der Großstadtpolitik

Für die Großstadtpolitik bedeutete dies, daß man von direkten Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung in den Kernstädten verstärkt zu indirekten Maßnahmen übergehen wollte. Wirtschaftliche Gesundung der von der *urban crisis* betroffenen metropolitanen Gebiete sollte über ein gesundes nationales Wirtschaftswachstum erreicht werden. Dies versuchte man durch eine umfassende Steuerreform anzukurbeln. Dabei nahmen die Initiatoren des richtungsweisenden National Urban Policy Report von 1982 bewußt in Kauf, daß nicht alle Städte gleichermaßen von der Wirtschaftspolitik profitieren werden.⁸ Nach dem National Urban Policy Report von 1982⁹ sollten Städte in ihren Bemühungen um Wirtschaftswachstum wie Privatfirmen konkurrieren; anstelle des Wettbewerbs um staatliche Zuschüsse, die gekürzt wurden (vgl. Tab. 4.1. und 4.2.), sollten Städte eine unternehmerische Stadtpolitik betreiben und ihre Attraktivität für potentielle Investoren, Besucher und Einwohner steigern.¹⁰

Tab. 4.2. Bundesmittel für Stadtentwicklung und Sanierung (CDBG)¹ in ausgewählten Jahren

Region	Bundesmittel in Mio. US \$			Wachstumsraten in Prozent	
	1974	1980	1990	1974 - 80	1980 - 90
New England	140	233	160	66,4	-31,3
Middle Atlantic	312	846	595	171,1	-29,6
East North Central	177	665	500	276,0	-24,8
West North Central	139	284	192	104,3	-32,4
South Atlantic	148	538	404	263,5	-24,9
East South Central	80	238	152	197,5	-36,1
West South Central	81	383	272	372,8	-29,0
Mountain	28	138	116	392,9	-15,9
Pacific	86	458	328	432,6	-28,4

Quelle: US Bureau of the Census, Statistical Abstracts of the United States, 1975: S. 257, 1981, S. 283 sowie 1987, S. 261 und 1992 S. 283

¹CDBG-Mittel sind Pauschalgeldzuweisungen unter dem größten Bundesprogramm für Stadtentwicklung und Sanierung (Community Development Block Grant Programm)

⁸ Savas, E. S. 1983: A Positive Urban Policy for the Future. In: Urban Affairs Quarterly, 18, S. 447 - 453. Glickman, N. J. 1984: Economic Policy and the Cities. In Search of Reagan's Real Urban Policy. Lyndon B. Johnson School of Public Affairs Working Paper Nr. 26, Univ. of Texas, Austin; Wolman, H. 1986: The Reagan Urban Policy and Its Impacts. In: Urban Affairs Quarterly 21 (3), S. 311 - 335.

⁹ US Department of Housing and Urban Development 1982: The President's National Urban Policy Report. Washington D. C.

¹⁰ Peterson G. E. und Lewis, C. W. 1986 (Hg.) 1986: op. cit.; Herbes, J. 1982: op. cit., S. 25; Ahlbrandt, R. S. 1984: Clarke, S. E. 1984: Neighborhood Policy Options: The Reagan Agenda. In: Journal of the American Planning Association 50 (4), S. 493 - 501.

Die Schwerpunktverlagerung von direkter, gezielter Subventionierung der Städte (*urban programs*) auf die Initiative der Privatwirtschaft und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen (*urban effects*) einer Politik oder von Programmen ohne spezifisch städtischen Fokus¹¹ war nicht neu. Es war lediglich die direkteste Rückführung auf die schon im Gesetz von 1949 geforderte Rollenzuweisung der Privatwirtschaft bei der Lösung der innerstädtischen Probleme. Der Abbau von Subventionen sollte in dreifacher Weise ausgeglichen werden. Erstens waren private gemeinnützige Initiativen (*voluntarism, community self-reliance*) und der *American spirit of voluntary service, of cooperation, of private and community initiative* durch karitative Einrichtungen, Spenden und Volontärdienste angesprochen.¹² Zweitens wollte man die Sanierung durch Privatleute anregen. Daher wurde im Rahmen der Steuerreform von 1986 erstmalig die steuerbegünstigte Renovation historischer Gebäude, Viertel und Gewerbeflächen eingeführt. Dies gab dem Gentrifizierungsboom durch *young urban professionals* und der Renovation durch Städte, »Developer« und Kapitalgesellschaften einen großen Anstoß.¹³ Drittens zählte man auf das private Unternehmertum, für das auf »Enterprise-Zonen« ein günstigeres Investitionsklima geschaffen werden sollte.¹⁴ Gesetzesvorlagen zu »Enterprise-Zonen« von 1983 und 1985 sahen eine weitgehende Deregulierung vor, d. h. Wegfallen der Mindestlohnregelung, der Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen, sowie der Bürgerrechts-, Zonierungs-, Planungs- und baupolizeilicher Regelungen. Es sollten Vergünstigungen bei Grund-, Umsatz-, Mehrwert-, Einkommens- und Körperschaftssteuern gewährt werden und zusätzlich sollten die Kommunen Infrastruktur bereitstellen. »Enterprise-Zonen« waren in erster Linie zum Aufbau einer kleinindustriellen und kleingewerblichen Struktur vorgesehen. Gefördert wurden aber häufig die Niederlassungen von Konzernverwaltungen und Filialen. Obwohl Enterprise-Zonen in der Gesetzgebung auf Bundesebene nicht verankert werden konnten, wurden sie *de jure* und *de facto* in vielen Staaten eingeführt. 1986 existierten in 675 Jurisdiktionen von 32 Bundesstaaten bereits 1400 Zonen.¹⁵ »Enterprise-Zonen« wurden besonders unter der Bush-Regierung vorangetrieben, welche eine neue Variante einführt. Diese sind die »Wohnungsbau-Enterprise-Zonen«, sie liegen CBD-nah und erlauben den steuerbegünstigten Wohnungsbau für ein neues *in-town living* des gehobenen Mittelstandes. Die tatsächlich eingerichteten »Enterprise-Zonen« sind ausgewiesene Gebiete weitgehendst deregulierter, lokaler Marktwirtschaft sowie erheblicher

¹¹ Wolman, H. 1986: op. cit.; Glickman, N. 1984: op. cit.

¹² Obwohl diese Ansicht der amerikanischen kulturellen Tradition entspricht, wurde diese Politik aufgrund empirischer Untersuchungen auch aus konservativen Kreisen abgelehnt, vgl. Salamon, L. M. und Abramson, A. 1982: *The Nonprofit Sector*. In: Palmer, J. L. und Sawhill, I. V. (Hg.): *The Reagan Experiment: An Examination of Economic and Social Policies under the Reagan Administration*, Washington, D. C., S. 219 - 243; Salamon, L. M. 1984: *Nonprofit Organization: The Lost Opportunity*. In: Palmer, J. L. und Sawhill, I. V. (Hg.): *The Reagan Record*. Cambridge, Mass., S. 261 - 285.

¹³ Levitt, R. 1986 : *Cities Reborn*. Washington D. C., S. 7.

¹⁴ Butler, S. M. 1981: *Enterprise-Zones, Greenlining the Inner Cities*. New York; Bendick, M. und Rasmussen, D. W. 1986: *Enterprise-Zones and Inner City Economic Revitalization*. In: Peterson, G. E. und Lewis, C. W. (Hg.): *Reagan and the Cities*. Washington D. C., S. 97-130.

¹⁵ US Department of Housing and Urban Development 1986: *The President's National Urban Policy Report*, HUD-PDR 1068, S. 19.

öffentlicher Investitionen und Planungsmaßnahmen wie Infrastrukturbereitstellung und Verbesserung, technischer und finanzieller Hilfen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Trainee-programmen.¹⁶

4.1.3. Reaktion und Anpassungsmechanismen in Kommunen - *New Urban Privatism*

Die wichtigste Folge der *New Urban Reality*, d. h. einer neuen Großstadtpolitik in Anpassung an den Bedeutungswandel der Städte, waren die neuen Konzepte, welche Kommunen für die Finanzierung ihrer Revitalisierungsmaßnahmen entwickelten.¹⁷ Man rückte von den üblichen Steuervergünstigungen ab, welche Investoren anziehen sollten. Dafür gaben die Kommunen öffentliche Anleihen für privatwirtschaftliche Projekte aus, die den laufenden Haushalt und bestehende Steuereinnahmen nicht belasteten. Da die Kommunalobligationen von der Kapitalertragssteuer befreit waren, wurde das Kapital, das für Großprojekte erforderlich war, rasch aufgebracht. Der Verlust an Kapitalertragssteuern, der dabei in Kauf genommen wurde, sollte durch städtische Profitbeteiligung und Teilhaberschaften an diesen Projekten ausgeglichen werden.¹⁸ Mit diesen Finanzierungsstrategien nahmen Städte eine neue Funktion und Bedeutung in der Revitalisierungspolitik an. Städte wurden erstmalig zu »Ko-Investoren« und *deal-maker* bei privaten Unternehmen, nachdem sie vierzig Jahre lang nur Geldgeber ohne Kontrollfunktion gewesen waren. Seit den 80er Jahren sind Kommunen also selber in bedeutender Weise »Developer«, Investoren, Kreditgeber/Finanziers sowie Teilhaber an privatwirtschaftlichen Developments. Dies leitete die Ära des *New Urban Privatism* ein. Städte setzen bei diesen *developments* die wenigen Bundesmittel als städtischen Kostenbeitrag ein und legten in Verhandlungen (*deal-making*) eine Profitbeteiligung fest. In dem Maße, wie Bundesmittel nur noch als Anschubfinanzierung auf kommunaler Ebene eingesetzt wurden, konnten auch die letzten Auflagen des Bundes wegfallen. Die typischen Projekte, auf die der Schwerpunkt gelegt wird, sind deshalb die, welche das Image einer Stadt zu einer *first-class American city* und einem *corporate center* aufwerten sollen.¹⁹ Diese sind u. a.: Büros, Hotels, Kongreßzentren, Luxus-Wohnanlagen, »malls« und Handelszentren, Mischnutzungsprojekte, Sportarenen, Museen, Theater, Konzerthallen, Plazas, Arkaden, *skyways* und Parks. Seit den 80er Jahren werden sie verstärkt von *public-private partnerships* gebaut; dabei hat die öffentliche Hand in der Planung oder Finanzierung über den Wertpapiermarkt eine entscheidende Rolle in diesen Partnerschaften eingenommen. Aus ökonomischer Notwendigkeit sind deshalb die Standorte all dieser Projekte dort, wo höchste Profitabilität zu erwarten ist, also in den Downtowns und CBD-nahen Bereichen. Die öf-

¹⁶ Bendick, M. und Rasmussen, D. W. 1986: op. cit.

¹⁷ Diese sind von Frieden, B. und Sagalyn, L. S. 1989: *Downtown Inc.* Cambridge Mass. umfassend analysiert worden und werden in den Abschnitten 4.1.3., 4.2.2., 4.2.3. und 4.2.5. lediglich zusammengefaßt.

¹⁸ Sagalyn, L. B. 1990: *Explaining the Improbable. Local Redevelopments in the Wake of Federal Cutbacks.* In: *Journal of the American Planning Association* (3) S. 429 - 439.

¹⁹ Sagalyn, L.B. 1990 op.cit. S. 430 ff., legte diese Anpassungsmechanismen erstmals umfassend dar.

fentliche Hand konnte in anderen Gebieten bislang weniger erfolgreich eingreifen²⁰; die gekürzten Bundesmittel für Konzentrationsgebiete sozial Schwacher hatten dabei sicherlich eine willkommene Alibifunktion.

4.2. Räumliche Auswirkungen der Großstadtpolitik der Reagan-/Bush-Administrationen

4.2.1. »New Town-in-Town« und das »Malling of America«

Zu den sichtbaren Ergebnissen der Großstadtpolitik, welche die *New Urban Reality* schuf, gehören insbesondere zwei: zum einen die zielgerichtete Verwirklichung des »New Town-in-Town«-Konzepts²¹ in den Downtowns. Dabei handelt es sich um eine funktionale Aufteilung innerhalb der Downtowns mit Restfunktionen bzw. den Funktionen, in denen die Kernstadt einen komparativen Standortvorteil im Vergleich zu den suburbanen *edge cities* oder den anderen amerikanischen Großstädten hat. Es werden Sektoren mit Spezialfunktionen geplant, z. B. ein Korridor für die gehobene öffentliche Verwaltung (beispielsweise des Bundesstaates), ein Sektor mit Behördenzentren für die kommunale Verwaltung, ein Sektor mit gehobenen unternehmensbezogenen Dienstleistungen der »4-A«-Kategorie etc. Das Kapitel V zeigt am Beispiel Atlantas, wie das Konzept in der Realität verwirklicht wird. Zum anderen war eine sichtbare Auswirkung die Bestückung der zentralen und neuangelegten Geschäftsbereiche durch *specialty* oder *festival malls*, ferner durch große Einzelhandels- und Mischnutzungszentren (*urban malls*) und Wohnanlagen für gehobene Ansprüche (*urban villages*), z. T. auch »Wohnungsbau-Enterprise-Zonen«.

4.2.2. Einzelhandels- und Mischnutzungskomplexe

Die Bestückung der Downtowns mit *urban malls* ist schon seit Ende der 70er Jahre und in den gesamten 80er Jahren so intensiv gewesen, daß man diese Phase auch als »Malling of America« bezeichnet hat.²² Diese Phase und ihr sichtbares Resultat verdient besondere Aufmerksamkeit, da sie nach dem *Urban Renewal* am nachhaltigsten das sichtbare Erscheinungsbild der Städte veränderte. Das »Malling of America« begann in großem Maße mit dem Erfolg des Bostoner Quincy Market, einem stark verfallenen historischen Gebäudekomplex in Bostons Downtown, der 1976 zu einer Einkaufsarkade mit Einzelhandelsgeschäften und Schnellrestaurants mit Gerichten aus vielerlei Nationen umgebaut wurde. Das historische Ambiente, moderne Vermarktungsstrategien und Verkaufskonzepte und seine jährlich über 16 Mio. Besucher machten diese *mall* zum Prototyp der *festival mall*, mit der

²⁰ Frieden, B. 1990: Center City transformed. In: *Journal of the American Planning Association* 56 (4), S. 423–491.

²¹ Es wurde erstmalig in der Stadtplanung von San Antonio verwendet, vgl. Perloff, H. et. al. 1975 *New Towns in Town ... and Beyond*. Cambridge, Mass.

²² Kowinski, W. S. 1985: op. cit.

Dutzende anderer Städte mit historischer Bausubstanz einen »Quincy Market-Effekt« duplizieren, d. h. eine starke Belebung der verödeten Downtowns auch nach Büroschluß erreichen wollten.

Urban malls haben Charakteristika, die sie für jede Stadt attraktiv erscheinen lassen. Sie verkörpern »Mini-Downtowns«, eine Mischung von verschiedenen Nutzungen, Vielfalt von Einzelhandels- und Fachläden, Fußgängerzonen, großen Flächen für allgemeine Nutzung (Spiele, Vorführungen, Kleinkünstlerdarbietungen) und hohe Besucherzahlen. Ferner sind *malls* im Besitz einer Firma, deren Management für den gesamten Komplex zuständig ist. Dies bedeutet unbürokratische, verbindliche Entscheidungen hinsichtlich Öffnungszeiten, Layout, Sicherheit und Sauberkeit. *Urban malls* haben darüber hinaus, wie auch ihre suburbanen Gegenstücke, eine soziale und Treffpunktfunktion (*community function*) und verkörpern quasi eine »intakte Stadt« in einem problematischen urbanen Milieu.

Die vielen neuen Einkaufszentren in Downtowns, die in den 70er Jahren noch überwiegend privat finanziert waren, wurden in den 80er Jahren in der Mehrheit aller Fälle durch öffentliche Anleihen von Städten finanziert. Es kristallisierten sich außer der *festival* oder *specialty mall* noch die großen Mischnutzungsprojekte (*mixed-use developments*) heraus. Sie verbinden Einzelhandel, Büroflächen, Luxushotels, Kongreßzentrum, Kino, Theater und Luxusapartments. Diese Funktionen waren nach prototypischen Entwicklungen in Chicago, Atlanta und Boston bewußt und zur gegenseitigen Ergänzung und Stärkung gewählt worden.²³ Gemeinsam ist den Mischnutzungsprojekten, daß sie auf einer relativ kleinen Fläche sehr große Umsätze machen und wieder Leben in einige Teile der verödeten Downtowns bringen.

Das »Malling of America« wurde in den 90er Jahren fortgesetzt, obwohl diese Großprojekte nicht unbedingt rentabel sind. In vielen Projekten werden die hohen laufenden Kosten für »Developer« von den Mieteinnahmen nicht gedeckt, so daß führende »Developer«, wie z. B. Rouse Corporation, die auch das *marketplace*, *festival* oder »Quincy Market-Konzept« international einführte, keine solchen Zentren mehr bauen. Obwohl »Developer« nicht immer profitieren, sind *malls* relativ vorteilhaft für die Städte, die Kreditgeber und die Besucher. Allerdings ist zu erwarten, daß die Profite der Städte bei den Teilhaberschaften nicht so hoch sind, wie ursprünglich angenommen, weil die *malls* oft hohe Leerstands- und Fluktuationsraten haben. Immer mehr Großprojekte geraten in Schwierigkeiten, ihre laufenden Kosten zu erwirtschaften, einige sind deshalb bereits in Konkurs gegangen. Städtische Haushalte können daher in eine Überschuldung geraten, wenn Projekte, die mittels öffentlicher Anleihen finanziert wurden, zu geringe Einnahmen erzielen, um die Rückzahlung der Anleihen zu garantieren.²⁴

²³ Frieden, B. und Sagalyn, L. S., 1989: op. cit. S. 172 f.

²⁴ Frieden, B. und Sagalyn, L. S., 1989: op. cit., S. 312.

4.2.3. Vor- und Nachteile für die längerfristige Revitalisierung der Kernstädte

Ein Vorteil der *malls* ist, daß sie zusätzlich zur sichtbaren Wiederbelebung des Straßenbildes Arbeitsplätze für die unteren Einkommensschichten bieten, und zwar oft in Gebieten, die brach oder untergenutzt waren. Diese Vorteile sind aber recht begrenzt und wiegen das finanzielle Risiko solcher Projekte für die Städte nicht auf. Zehntausende neuer Arbeitsplätze wurden so geschaffen, aber das gleichzeitige Ansteigen der innerstädtischen Armut nicht verhindert, wofür mindestens drei Gründe ausschlaggebend sind:²⁵ »Developer« werben oft nicht an, sondern stellen Personen aus dem Bekanntenkreis ihrer Angestellten ein. Daher herrscht in den Stadtteilen mit hoher Arbeitslosigkeit oft eine Unkenntnis über neugeschaffene Stellen für minderqualifizierte Personen. Ein weiterer Grund ist, daß Arbeitgeber für die überwiegende Zahl der High-School-Abbrecher keinen Bedarf hat. Ein dritter Faktor ist, daß eine Mehrheit der innerstädtischen Armutsbevölkerung gar nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Dies sind v. a. weibliche Haushaltsvorstände in Armutsgebieten. Die Lebensumstände dieser Haushalte bleiben daher von neuen Downtown-Entwicklungen völlig unberührt und ändern sich solange nicht, wie die Betroffenen nicht aktiv in das Arbeitsleben eintreten können.²⁶

Der Gesamtnutzen der *urban malls* liegt jedoch darin, daß sie das Investoreninteresse an den Innenstädten überhaupt geweckt und eine Imageaufwertung der Innenstädte bewirkt haben. Bestehende sozialräumliche Disparitäten wurden jedoch nicht abgebaut. Revitalisierungspolitik dient seit der *New Urban Reality* nicht mehr dazu, aus verfallenden Kernstädten ein lebenswertes Umfeld für eine *urban underclass* zu schaffen, sondern Stadtteile, v. a. die Downtown, zu guten Investitionsobjekten zu machen.²⁷ Dies entspricht einem *growth center* oder *trickle down* Ansatz zur Entwicklung rückständiger oder verfallener Gebiete. Dabei erwartet man von einem Stadtteil, in den stark investiert wird, positive Auswirkungen auf die umliegenden Stadtteile. Damit sind das Problem und die Lösungen des Kernstadtverfalls konzeptionell auf die Entwicklung der Downtown reduziert; die Downtown wird als Ausgangspunkt für indirekte Entwicklungsimpulse in anderen Stadtteilen angesehen.²⁸ Wie Kapitel VII und VIII am Beispiel Bostons zeigen, gibt es aber auch Fälle, in denen Städte ihre Downtown sehr direkt als Ressource für den Abbau von Armut, Arbeitslosigkeit und Verfallsprozessen in den anderen Stadtteilen nutzen.

In der Gesamtbetrachtung gelten die meisten großen Mischnutzungskomplexe als Planungsfehler, als »Großstadtdinosaurier«, »Symbole der Isolation«, »nach innen gerichteten Festungen«.²⁹ In einigen großen Städten wurden sie ohne Verbindungen zu bestehenden U-Bahnsystemen und Stadtautobahnen angelegt. Es fehlten die Zonierungsvorschriften, die in

²⁵ Frieden, B. und Sagalyn, L. S. 1989: op. cit., S. 295 f.

²⁶ *ibid.*

²⁷ Conway, W. G. 1977: The Case Against Urban Dinosaurs. In: Saturday Review 4,2 v. 14. Mai, S. 12-15.

²⁸ Wolman, H. 1986 : op. cit., S. 329.

²⁹ Conway, W. G. 1977: op. cit.

unmittelbarer Nähe ergänzende Nutzungen, wie Parkplätze oder Hotels erlaubt hätten. Diese Form des »Malling of America« wurde dann auch bezeichnenderweise als *fortressing of America* bezeichnet und von »Developern« selbst später abgelehnt. Bevor dieser Boom für die großen Mischnutzungskomplexe, der durch die UDAGs wesentliche Impulse erfuhr, sich gegen Ende der 80er Jahre verlangsamte, wurden in den USA Hunderte solcher Megaprojekten geschaffen. Auch die kleineren *festival malls*, welche als fußgängerfreundliche Treffpunkte angelegt wurden, sind nicht problemlos.³⁰

4.2.4. Sozialräumliche Polarisierung durch *New Urban Privatism*

Die Revitalisierung mit dem Schwerpunkt auf den Downtowns läßt zusehendst zwei völlig verschiedene Städte innerhalb der Kernstadt entstehen: den glitzernden manhattanisierten zentralen Geschäftsbereich und die vernachlässigten Stadtteile außerhalb. Da die Downtowns überwiegend Büro- und Handelsfunktion haben und auch neue Wohnviertel auf CBD-nahen »Wohnungsbau-Enterprise Zonen« überwiegend der Geschäftswelt dienen, ist also der Nutzen dieser Revitalisierung begrenzt.³¹ Die Kosten dieser Entwicklung sind jedoch sehr hoch; sie werden durch die CDBG-Restmittel des Bundes bezuschußt. Auch werden sie von den Kommunen indirekt subventioniert, denn bei der Berechnung der Grund- und Immobiliensteuern (*property tax*) setzen die Kommunen häufig nur 25 % bis 60 % des tatsächlichen Marktwertes der Megakomplexe an, um im scharfen Städtewettbewerb um Investitionen bestehen zu können. Nicht ohne Grund wurde diese unternehmerische Stadtpolitik als *welfare for the rich* bezeichnet. Dabei beklagt man das Verschwinden der traditionsreichen amerikanischen *corporate social responsibility* nicht zu Unrecht. Zu Beginn der 90er Jahre setzte daher die Diskussion über die Fragen ein, für wen eigentlich die Städte gerettet werden³² und wer in und für Amerika plant, die Planer oder die »Developer«.³³

³⁰ Guskind, R. und N.R. Peirce 1988: *Faltering Festivals*. In: *National Journal*, Sept. 17, 2307 - 11.; Hunter, M. 1988: *Festivals: is the Party Over? and Why Festival Centers Have Problems*. In: *Shopping Centers Today*. (Dec.)

³¹ Frieden B. und Sagalyn, L. S.: op. cit.

³² Barthelt, D. 1989: *Renewing center city Philadelphia: Whose city? Which public's interest?* In: Cummings, S. (Hg.) 1988: *Business Elites and Urban Development: Case studies and Critical Perspectives*. Albany, S. 81; Swanstrom, T. 1988: *Urban Populism, Uneven Development and the Space for Reform*. In: Cummings, S. (Hg.) 1988: op. cit., S. 121 - 152.

³³ Peiser, R. 1990: *Who Plans America? Planners or Developers?* In: *Journal of the American Planning Association*, 56 (4), S. 496 - 503.

4.2.5. Wirtschaftliche Probleme für die Städte und die Frage nach der Verantwortlichkeit

Es besteht ein Konsens, daß die *New Urban Reality* auch neue Planungsstrukturen und Machtkonstellationen geschaffen hat, die nicht mehr umkehrbar sind. Die Rolle der offiziellen Planung ist es nicht länger, große Pläne für Städte und deren Revitalisierung zu machen.³⁴ Eine Rollenverschiebung hat in den 80er Jahren stattgefunden: Kommunen haben ihre Planungshoheiten an *public-private partnerships* übertragen. Diese wurden bereits durch das Bundesgesetz von 1949 angestrebt und hatten sich bis in die 70er Jahre in nur wenigen Städten herausgebildet. Seit den 80er Jahren sind sie aber in den meisten Städten die Träger der Entwicklungspolitik. Dabei werden nicht in allen Städten die Stadtteilorganisationen in die Partnerschaften mit eingeschlossen. *Public-private partnerships* arbeiten mit bestehenden politischen und wirtschaftlichen Institutionen zusammen, um »Visionen« für ihre Stadt zu erstellen. Dabei wird der Marktwert der »Ware« Stadtteil und Stadt neu bestimmt und aufgewertet, einzelnen Stadtteilen wird im Rahmen der Langzeitvisionen eine neue Bedeutung zugewiesen. Kritiker sprechen daher auch davon, daß es in den 80er Jahren zu einem Mißverständnis über die Großstadtproblematik, speziell der Armutsgebiete gekommen sei; diese wurde als unlösbar erkannt und daher einfach zu Planung für die Downtowns undefiniert (*if there is no solution there is no problem*).³⁵ Eine Reihe von Kritikern beurteilt daher auch das Wirken der *public-private partnerships* in den Kernstädten eher mit großem Vorbehalt.³⁶

Die *public-private partnerships*, bei denen Städte Teilhaberschaft und Profitbeteiligung festgelegt haben, erlauben den Städten, Bautätigkeiten in großem Maßstabe anzuregen und dabei einen größeren finanziellen Vorteil für sich zu erwirtschaften. Zu den Vorteilen gehört ferner, daß Städte nicht mehr Grundstücke in der Downtown und CBD-nahen Gebieten unter Marktwert an potentielle Investoren veräußern müssen, sondern daß sie Erschließungsrechte (*development rights*) meistbietend verkaufen können. Da die Finanzierung über die Kapitalmärkte läuft, sind Städte gehalten, den größtmöglichen Profit aus den *Urban Renewal*- und anderen Freiflächen zu erzielen. Deshalb werden auch Miet- und Pachtarrangements zu Höchstpreisen und inflationsangepaßt ausgehandelt.³⁷ Für Städte ist die Profitbeteiligung und Teilhaberschaft eine neue Einkommensquelle. Ferner bewirken die neuen Deve-

³⁴ *ibid.*

³⁵ Frieden, B. und Sagalyn, L. S. 1989: *op. cit.*, S. 284.

³⁶ Stephenson, M. O. 1991: *Whither the Public-Private Partnership - A Critical Overview*. In: *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 27, No. 1. September S. 109 - 127; Dumhoff, G. W. 1978: *Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined*. New Brunswick, N. J.; Squires G. (Hg.) 1989: *op. cit.*; Swanstrom, T. 1988: *op. cit.*; Cummings S./Koebel, T. und Whitt, A. 1988: *Public-Private Partnerships and Urban Enterprise*. In: *Urban Resources* 5: 35 - 36, 47 - 48; Barnekov T. / Rich, D. / Warren, R. 1981: *The New Privatism, Federalism, and the Future of Urban Governance: National Urban Policy in the 1980s*. In: *Journal of Urban Affairs* 3: 1 -14. Barthelt, D. 1989: *op. cit.*

³⁷ Frieden, B. und Sagalyn, L. S. 1989: *op. cit.*

lopments, daß die Grund- und Bodenpreise in ihrer Umgebung steigen, und damit auch das Steueraufkommen in diesen Gebieten. Auch hatte die Downtown-Revitalisierung relativ geringe soziale Kosten, denn die Bautätigkeiten auf Sanierungsbrachen verdrängt keine Bevölkerung mehr und schafft Arbeitsplätze, wo keine vorhanden waren.

Dennoch ist dieser Revitalisierungsansatz nicht unproblematisch. Es besteht die Gefahr der Überschuldung der öffentlichen Haushalte.³⁸ Dies ist besonders gravierend, wenn private Megaprojekte, die mit öffentlichen Anleihen finanziert werden, nicht gut anlaufen, über längere Zeit hohe Leerstandsdaten aufweisen und zu wenig Geld für die Rückzahlung der Anleihen einbringen. Hohe und steigende Leerstandsdaten in neuen Büro- und Gewerbeflächen sind seit den 80er Jahren die Regel, da in Anbetracht günstiger Finanzierungsmöglichkeiten rein spekulativ und der tatsächlichen Nachfrage weit voraus gebaut wurde. Bestehende Downtown-Gebäude und Mischnutzungsprojekte ergeben also keine optimale Renditen und Steuern. Die finanziellen Probleme werfen aber neue Fragen nach den Verantwortlichkeiten von *public-private partnerships* auf, v. a. weil sich abzeichnet, daß sich mehr Großprojekte der 80er und 90er Jahre zu einer Belastung für die städtischen Haushalte entwickeln. Wegen steigender finanzieller Probleme öffentlich finanzierter privater *malls* und der realen Möglichkeit, daß Städte deswegen in Zahlungsschwierigkeiten geraten, schuf die Steuerreform von 1986 bereits Abhilfe. Danach können Staaten und Städte nicht mehr unbegrenzt Pfandbriefe und Kommunalobligationen für neue private Projekte ausgeben. Ferner können für bestimmte Projekte wie Sportarenen, Industrieparks, Kongreßzentren und Parkhäuser überhaupt keine kommunalen Wertpapiere mehr ausgegeben werden. Ein Grund ist, daß sich diese Projekte seit der *New Urban Reality* nicht mehr finanziell tragen; selbst bei neuesten Kongreßzentren, die derzeit bereits bis über das Jahr 2000 ausgebucht sind, mußten die konkurrierenden Städte sich zum Teil gegenseitig so unterbieten, daß nicht kostendeckend gearbeitet wird. Auch die großzügige UDAG-Förderung für solche Projekte und *urban malls* wurde zunächst beschnitten und 1988 ganz vom Kongreß eliminiert.

4.3. Neue Akzente in der Großstadtpolitik der 90er Jahre

4.3.1. Eine erneute Wende?

Die Bundesregierung begann 1987, auf die verstärkte Polarisierung in Kernstädten und die Fehlentwicklungen zu reagieren, die die Großstadtpolitik hervorgerufen hatte. Die ersten diesbezüglichen Maßnahmen wurden schon von der Reagan Administration selbst eingeleitet.³⁹ Die Wohnungsbaugesetzgebung von 1987⁴⁰ machte zum ersten Male deutlich, daß (a) die vielen Maßnahmen der Bundesregierung bislang nicht die gewünschten Ergebnisse ge-

³⁸ *ibid.*

³⁹ US Department of Housing and Urban Development 1987: HUD Programs and Services for the Homeless under the Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act (P. L. 100 - 77). Washington D. C.

⁴⁰ Housing and Community Development Act of 1987 (Public Law 100-242, S. 825, 5.2.1988) Washington D. C.

zeigt hatten, (b) die Maßnahmen der 80er Jahre zum Nachteil für die unteren Einkommenschichten gewesen waren, und (c) der Bund direkte Maßnahmen zur Wohnungsversorgung dieser sozialen Schichten ergreifen müsse. In dem Gesetz von 1987 ging man daher, zum ersten Male seit 1949, nicht mehr von der überragenden Rolle der Privatwirtschaft bei der Wohnungsversorgung der Einkommensschwachen aus; Sozialwohnungen sollten erhalten, saniert oder neugebaut werden.⁴¹ Ferner wurden stärkere Kontrollen bei der Vergabe von Bundesmitteln für Stadtentwicklung eingeführt.⁴²

Die Maßnahmen der Bush-Regierung gingen inhaltlich weiter. Das erste Gesetz zur Stadtentwicklung, welches die Bush-Regierung 1990 in Kraft setzte, zeigte eine deutliche Erkenntnis der Kernstadtproblematik und Hinwendung auf soziale Probleme und die *urban underclass*.⁴³ Das Gesetz stellt neue Bundesmittel für die Wohnversorgung mit »bezahlbarem Wohnraum« (*affordable housing*) bereit. Es hat einen klaren Sozialbezug und legt einen Schwerpunkt auf *very low-income and low-income Americans*, jedoch nicht mehr auf *moderate income families*, wie bei der CDBG-Gesetzgebung.⁴⁴ Ferner gibt es viele Kontrollmechanismen, um sicherzustellen, daß das *income targeting* erfüllt wird. Kommunen behalten aber ihren großen Handlungsspielraum. Sie brauchen weiterhin keinen sozialen Wohnungsbau im eigentlichen Sinne zu errichten; vielmehr sind sie verantwortlich für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums und müssen einen umfassenden Wohnungsbauplan (*Comprehensive Housing Affordability Strategy-CHAS Report*) erstellen. Dieser Plan setzt Prioritäten und einen Aktionsplan für die Wohnungsversorgung der unteren Einkommensgruppen fest und wird in Zusammenarbeit mit Regierungs-, Wohlfahrts, privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Organisationen erarbeitet. Der ausschließlich wirtschaftliche Schwerpunkt in der Revitalisierung wurde also durch einen Schwerpunkt im Wohnungsbau ergänzt. Dieser Fokus wird bereits durch Änderungen im Bundeshaushalt der USA deutlich. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob sich die Wohnungssituation für die unteren Einkommensgruppen wirklich verbessert.

Viele Administrationen zeigten ein Verständnis für die Problematik der Kernstädte. Die Bush-Regierung sah beispielsweise große Aufgaben hinsichtlich der Versorgung der Obdachlosen und der Kinder, die nicht in normalen Verhältnissen aufwachsen, sowie derer, die sich aus der »Sklaverei der Drogen, der Wohlfahrtsabhängigkeit und der in den Slums herr-

⁴¹ Vgl. dazu Title II des obigen Gesetzes, auch als Emergency Low Income Housing Preservation Act of 1987 bekannt, Sec. 119 Comprehensive Improvement Assistance Program.

⁴² Durch den US Department of Housing and Urban Development Reform Act of 1989 (Public Law 101-235 (H. R. 1; 15.12.1989, Sec. 121, 122) wurde erstmalig seit Einrichtung des Ministeriums 1965 eine ministeriumsinterne Kontroll- und Verwaltungsfunktion eingerichtet, welche die Verwendung von Bundesmitteln für die Stadtentwicklung betrifft.

⁴³ Dies ist der Cranston-Gonzales National Affordable Housing Act of 1990 (Public Law 101 - 625, S. 566, 28.11.1990) Washington D.C. - auch im Title II dieses Gesetzes, bekannt als Home Investment Partnerships Act

⁴⁴ Nicht weniger als 90 % aller Mittel, die durch dieses Gesetz bereit gestellt werden, müssen der Wohnungsversorgung für Familien zugute kommen, deren Einkommen 50 % des Durchschnittseinkommens (Medianwert) eines Zielgebiets nicht übersteigt

schen Demoralisierung nicht selbst befreien können«.⁴⁵ Eine neue soziale Orientierung brachte 1990 eine Gesetzgebung, welche Bundesmittel auf die städtischen Problemgebiete und Zielgruppen konzentrierte und die beiden zentralen Probleme - Wohnungsbau und Wirtschaftsförderung - ansprach.⁴⁶ Auch die Clinton-Regierung zeigt ein klares Verständnis von der Kernstadtproblematik; die Aufbauarbeit im Inland und das Zusammenführen der polarisierten Gemeinden wurde wieder als eine Hauptverantwortlichkeit der amerikanischen Innenpolitik entdeckt.⁴⁷ Drei neue Initiativen waren im Gespräch: eine innovative Erziehungsreform, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in innerstädtischen Problemgebieten, ferner der Ersatz des bestehenden Wohlfahrtssystems durch ein umfassendes Ausbildungs- und Umschulungssystem verbunden mit Gesundheitsvorsorge und Kinderbetreuung, um den weiblichen Haushaltsvorständen in den städtischen Problemgebieten den Eintritt in das Berufsleben zu ermöglichen.⁴⁸

4.3.2. Das Sozialbewußtsein in der amerikanischen Großstadtpolitik

Es bleibt abzuwarten, welche realen Veränderungen den Absichtserklärungen folgen. Die amerikanische Stadtentwicklungs- und Planungsgeschichte erlebt im regelmäßigen dreißigjährigen Turnus das Wiedererwachen des sozialen Bewußtseins in der Gesellschaft und Politik.⁴⁹ Beispiele dafür waren die *Progressive Era* um die Jahrhundertwende, der *New Deal* der 30er Jahre und die Sozialprogramme der *Great Society* der 60er Jahre; sie brachten einschneidende Veränderungen in der Gesetzgebung für die Stadtentwicklung. Sie waren gefolgt von massiven Umstrukturierungen in Städten und Ballungsräumen. In keinem Fall konnten sozialer Zeitgeist und Gesetze die Problematik der Kernstädte beseitigen, sondern sie lediglich verändern und neue Dimensionen und Problemgebiete entstehen lassen; teilweise wurden Probleme erheblich verschärft. Da den privatwirtschaftlichen Akteuren eine Hauptaufgabe bei der Lösung der Verfallsproblematik übertragen wurde, rückte die wirt-

⁴⁵ United States Government 1990: Public Papers of the Presidents of the United States, George Bush 1989, Washington D. C., Bd. 1 Inaugural Adress, S. 1 - 4.

⁴⁶ Gleichzeitig mit dem Cranston-Gonzales National Affordable Housing Act wurden jedoch die Bundesmittel für die Städte (CDBG) weiterhin gekürzt; für die wenigen verbleibenden Mittel wurden so hohe Auflagen gemacht, daß ein unverhältnismäßig großer Verwaltungsaufwand erforderlich wurde. Viele Stadtplaner messen dieser Initiative daher eher einen symbolischen als einen realen Wert bei der Lösung städtischer Probleme bei.

⁴⁷ US Information Service, Amerikadienst - Sonderdienst 1993: Amtsantritt Präsident Clinton: USA müssen Herausforderungen im Ausland bewältigen, Rede des neuen Präsidenten bei seiner Amtseinführung am 20.1. 1993. Amerikanische Botschaft Bonn, S. 1 - 3; Gergen, D. 1993: Welcome to the Great Society. In: US News & World Report 114, S. 42, März.

⁴⁸ Vor dem Congress machte Präsident Clinton am 17. Februar 1993 deutlich: »We will offer plans to end welfare as we know it. ... We will offer people on welfare the education, training, child care and health care they need to get back on their feet. Then, after two years, they must get back to work, in private business if possible, in public service, if necessary. It's time to end welfare as a way of life.« United States Information Service US Policy Information and Texts Nr. 18 v. 18.2. 1993 Amerikanische Botschaft Bonn, S. 7.

⁴⁹ Schlesinger, A. 1986: The Cycles of American History. Boston; Hirschman, A. O. 1982: Shifting Involvements. Private Interests and Public Action. Princeton, N. J.

schaftliche Verwertbarkeit von Problemgebieten in den Vordergrund. Es wurde spekulativ und teilweise ohne Rücksicht auf Armut, Verfall und sozialräumliche Polarisierung saniert, Stadtviertel werden eher als Ware und nicht als Sozialsystem/Lebensraum gehandelt. Es überrascht nicht, daß es auch nach sechs Jahrzehnten einer Bundespolitik für Großstädte eine massive geographisch konzentrierte Armuts- und Verfallsproblematik in amerikanischen Kernstädten gibt. Ein einzelnes verslumtes Gebiet kann zwar erfolgreich durch »Gentrifizierung« und Revitalisierungsmaßnahmen umgestaltet werden, die Slumproblematik verschiebt sich dadurch jedoch nur geographisch auf andere Stadtteile. Die Gentrifizierung CBD-naher Bereiche ist z. B. mit steigender Obdachlosigkeit und Überbelegung von Slumwohnungen verbunden. Die Revitalisierung eines oder mehrerer verfallener Stadtteile bedeutet daher nicht unbedingt, daß die Verfallsproblematik als solche verschwindet, es zeichnet sich eher eine Verschärfung der Problematik insgesamt ab.

Das neue soziale Bewußtsein der 90er Jahre - das von der Clinton-Regierung vorgestellte Konzept der »Wiedervereinigung Amerikas« wendet sich gleichfalls dem Abbau sozialräumlicher Disparitäten zu, die aus einer multikulturellen Gesellschaft resultieren. Es ist aber keinesfalls sicher, ob neue Gesetze dieses Mal mehr Erfolg zeigen können. Bisher haben die großstadtbezogenen Gesetze und Maßnahmen jeder Regierung lediglich das Konzept der *private city* verankert, das einer zweihundertjährigen amerikanischen Tradition entspringt und dem privaten Unternehmertum und den Kommunen die zentrale Rolle bei der Lösung sozialer Probleme zuweist, die in anderen Ländern eher als sozialstaatliche Aufgaben verstanden werden. Die Unterschiede bei der Gesetzgebung demokratischer oder republikanischer Regierungen waren dabei eher graduell als prinzipiell. Den Kommunen blieb immer ihr Autonomiespielraum in der Planung erhalten. Dies hat auf kommunaler Ebene Planungsstrukturen und eine »Revitalisierungspolitik« entstehen lassen, die mit Ausnahme einzelner Städte wenig Raum für Sozialorientierung haben und in den verfallenen Stadtteilen keine Gesundung brachten. Die Großstadtpolitik des Bundes allgemein (auch die der Clinton-Regierung und zukünftiger Administrationen) steht daher einem »amerikanischen Dilemma« gegenüber ⁵⁰, d. h. nicht nur wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten abzubauen, sondern sozial-unverträgliche Stadtstrukturen zu beeinflussen, die permanent aus dem speziell amerikanischen Demokratieverständnis und der zentralen Bedeutung der Kommunen und der bereits bestehenden großstadtbezogenen Gesetzgebung neu erwachsen. Mit anderen Worten, »die Städte sind vielleicht nicht das Hauptproblem der amerikanischen Politik, aber Politik ist das Hauptproblem amerikanischer Städte«.⁵¹

⁵⁰ Berry, B. J. L. 1981: Inner City Futures, An American Dilemma Revisited. In: Stare, B. M. (Hg.) Modern Industrialities. History Policy and Survival Beverly Hills, S. 187-219.

⁵¹ Stone, C. N. 1989: op. cit., S. xii.

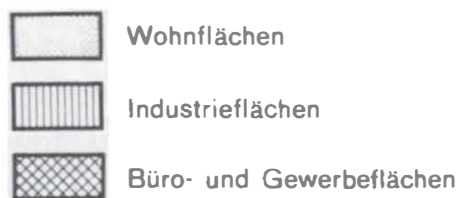
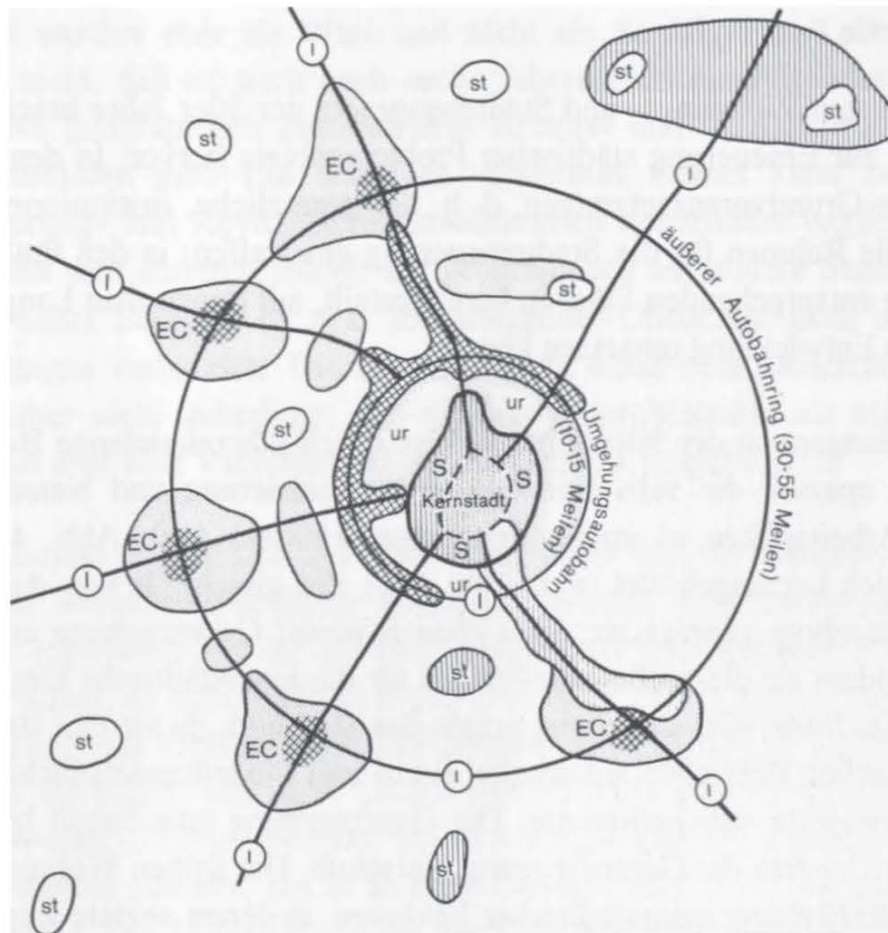
4.4. Zusammenfassung

4.4.1. Die Bundespolitik und die amerikanische Großstadtentwicklung - zwei Strukturmodelle

Jede Dekade seit dem ersten Wohnungs- und Städtebaugesetz der 30er Jahre brachte eigene Modelle und Konzepte zur Erneuerung städtischer Problemgebiete hervor. In den 30er und 40er Jahren wurden die Grundvoraussetzungen, d. h. der gesetzliche, institutionelle, finanzielle und konzeptionelle Rahmen für die Stadterneuerung geschaffen; in den fünfziger und 60er Jahren wurden die entsprechenden Flächen bereitgestellt, auf denen man Langzeitvisionen von der städtischen Entwicklung umsetzen konnte.

Der großstädtische Ballungsraum der 90er Jahre ist also durch jahrzehntelange Bundespolitik beeinflusst worden, speziell die subventionierte Suburbanisierung und Neuansiedlung/Randwanderung der Arbeitsplätze in immer neue »Speckgürtel« (vgl. Abb. 4.1.). Eine Kernstadtstruktur hat sich herausgebildet (vgl. Abb. 4.2.), die gleichfalls von der Bundespolitik vergangener Jahrzehnte geprägt ist: die *Urban Renewal* Gesetzgebung ermöglichte ein Flächenrecycling, indem sie die großen Freiflächen für die innerstädtische Umgestaltung schuf. Auch die CDBG/UDAG-Gesetzgebung prägte das Stadtbild, da sie den Bauboom in Downtowns und CBD-nahen Bereichen ankurbelte, Büro- und Einzelhandelsflächen und die großen Mischnutzungsprojekte subventionierte. Die Gesetzgebung zum Erhalt historischer Viertel und Bausubstanz leistete der Gentrifizierung Vorschub. Die frühen Wohnungsbaugesetze begünstigten die Entstehung innerstädtischer Enklaven, in denen soziale Randgruppen und sozioökonomische Probleme konzentriert sind. Diese Kernstadtstruktur, welche die Großstadtpolitik vergangener Jahrzehnte widerspiegelt, muß als eine Momentaufnahme zum gegenwärtigen Zeitpunkt verstanden werden. Weitere Planungen, die bereits bewilligt sind, sowie die neuen Planungskonzepte auf Kommunalebene, die z. T. einen 50- bis 60-jährigen Zeitraum avisieren (vgl. Kap. V bis X), werden zu anderen Stadtstrukturmodellen führen. Das derzeitige Bild zeigt Aufschwung in zentralen Bereichen, v. a. der Downtown, deren CBD in den 80er Jahren einen Boom und Umgestaltung erfuhr. Ferner gibt es die Ausbildung eines neuen CBD-Schwerpunkts, der längerfristig mit dem alten CBD zusammenwachsen soll (z. B. Atlantas Midtown oder Bostons Copley Square/Prudential Center Komplex). Es gibt Reserveareale (Freiflächen, Industrie- und Gewerbebrachen) aus der Phase der *Urban Renewal* für eine längerfristige Stadtentwicklungsvision, ferner mittelständische Wohnviertel sowie Stadtteile ausgeprägten Verfalls, sozioökonomischer Probleme und der *federal slums*. Letztere sind aufgrund mangelnder Wohnungsbau-, Arbeitsmarkt- und Gewerbeförderungspolitik *slums of despair* mit erhöhtem Gewaltpotential. Dabei hatte die Bundesregierung durchaus andere Modelle für die Revitalisierung verfallener Stadtteile (vgl. Kapitel IX zu Washington).

Abb. 4.1. Strukturmodell des großstädtischen Ballungsraumes in den USA



- ① Bundesautobahn (Interstate Highway)
 äußerer Ring 30-55 Meilen
 innerer Ring 10-15 Meilen von der Kernstadt

EC Außenstädte (Edge cities)

S suburbaner Raum

ur ländlicher Raum (urban-rural fringe)

st ländliche Kleinstädte (small towns)

Entwurf: R. Schneider-Sliwa; Kartographie: G. Hellmuth

4.4.2. Ausblick auf die Mikroebene der Betrachtung

In den ersten Jahrzehnten der großstadtbezogenen Politik haben die öffentliche Hand und Privatwirtschaft relativ unabhängig voneinander operiert. Die Rolle der Behörden war es, *private developments* zu unterstützen. Die 80er Jahre brachten einen Wendepunkt; politisch wurden neue Konstellationen eingeleitet. Jede amerikanische Großstadt wurde in dieser Dekade mit der neuen Wirklichkeit (*New Urban Reality*) konfrontiert, Stadtentwicklung und Revitalisierung nur noch auf sich gestellt mit geringer Bundeshilfe durchzuführen. Dabei mußte jede amerikanische Stadt die Privatwirtschaft stärker einbeziehen. Das Ziel war nicht in erster Linie, sozialräumliche Disparitäten abzubauen, sondern die fiskalische und wirtschaftliche Existenz der Städte selbst zu retten. Jede Stadt hat dabei ihre besonderen Merkmale eingesetzt, ihre eigene Methode unter Berücksichtigung ihrer geschichtlichen Entwicklung sowie besondere Verwaltungsstrukturen und *public-private partnerships* entwickelt, um den weiteren Verfall aufzuhalten. Seit den ausgehenden 70er Jahren gibt es feste Partnerschaften zwischen der Planung und der Wirtschaft. Stadtspezifische Charakteristika, die sich aus der geschichtlichen und lokalpolitischen Entwicklung ergeben haben sowie geographische Merkmale bestimmen, in welcher Weise sich diese Koalitionen formieren, welche Pläne sie verfolgen und wie sie vorgehen. *Co-Development* oder *public-private partnerships* nehmen daher in jeder Stadt eine andere Form an. Ihre Planungs- und Revitalisierungsbemühungen sind auf die jeweilige Stadt bezogen, allerdings haben einige solcher Planungscoalitionen und -bemühungen Modellcharakter. Jede Stadt hat ihren eigenen charakteristischen Mechanismus und Methode entwickelt, um private Investitionsbereitschaft und Investitionen in möglichst effektiver Weise anzuregen oder einzusetzen und dabei die Kernstadt zu revitalisieren. Jede Stadt hat ihre eigene Balance zwischen den Bedürfnissen verfallener Stadtteile, sozialen Zielen, idealen Flächennutzungsvorgaben, der Aufwertung der Downtown und den Bedürfnissen der Privatwirtschaft entwickelt.

Die folgenden Kapitel verdeutlichen, wie Städte bei ihren Revitalisierungsbemühungen vorgehen, und wie die Hauptakteure der Revitalisierung zusammenwirken, um sichtbare Ergebnisse zu erzielen. Die folgenden Kapitel zeigen auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Städten hinsichtlich des institutionellen Aufbaus der Planungsbürokratie, der Mechanismen, Instrumentarien, Strategien und Ziele der Revitalisierung. Schwerpunkte der Betrachtung in jedem Stadtbeispiel sind in erster Linie die Aktivitäten von Behörden der öffentlichen Hand und *public-private partnerships*. In jedem Stadtbeispiel werden zunächst die inhaltliche und gebietsspezifische Aufgabenteilung, die »strukturierte Verantwortlichkeit« innerhalb der Planungsbürokratie und die Revitalisierungsstrategien und -maßnahmen der einzelnen Behörden in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten dargelegt. Ferner werden die Besonderheiten und Probleme angesprochen, welche die Planungen und konzertierten Aktionen der Behörden erschweren oder erleichtern. Danach wird die Frage angeschnitten, wie sich die sichtbaren räumlichen Umstrukturierungen auf sozioökonomische Prozesse auswirken können. Ferner wird diskutiert, welchen Gesamtkontext die verschiedenen Stra-

tegien ergeben, d. h. in welcher Weise scheinbar unkoordinierte Vorgehensweisen der Behörden und ihre kurz- und mittelfristige Pläne eine Gesamtstrategie zum Erreichen einer Gesamtvision darstellen. Dabei wird auch angesprochen, welche Rolle die innerstädtischen Stagnationsgebiete innerhalb einer *grand vision* für das 21. Jahrhundert spielen.

Teil III

Die Mikroebene - Revitalisierungspolitik in drei verschiedenen *Private Cities*

»Es gibt keine nationalen, sondern nur endlos viele lokale Großstadtprobleme.«

Presidential Committee for a
National Urban Policy 1980¹

»Individuelle Handlungen, die von der Regierung nicht behindert werden, treiben die Wirtschaft voran. Rücksicht auf die Armen, in Form spezieller Programme, untergräbt die Kräfte, welche die Armen zu wirtschaftlichem Handeln und aus der Armut heraus treiben. Wenn sich die Regierung nicht mehr den Leuten in den Weg stellt, können sie es alleine schaffen. «

N. Glazer, 1984²

¹ Presidential Committee for a National Urban Policy 1980: Urban America in the Eighties, Washington, D. C. S. 299. (Übers. d. Verf.).

² Glazer, N. 1984: The Social Policy of the Reagan Administration: A Review. In: The Public Interest, Nr. 75, S. 78 (Übers. d. Verf.).

Kapitel V

Das Modell Atlanta: Prototyp für die Revitalisierung in der *New Urban Reality*

»Nichts ist ungesetzlich, wenn einhundert Geschäftsleute den Entschluß treffen, etwas auszuführen.«

A. Young³

5.1. Schlüsselfaktoren zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Atlantas

5.1.1. Überblick

Es gibt eine Reihe von Schlüsselfaktoren, die das Verständnis der Revitalisierungspolitik Atlantas erleichtern. Der wichtigste ist die Planungstradition in Atlanta. In Atlanta gibt es eine besondere *public-private partnership*, in welcher der Privatwirtschaft die entscheidende Rolle zukommt. Diese Partnerschaft besteht bereits seit 60 Jahren und war eine derartige Besonderheit in den USA - eine ähnliche und ebenso alte bestand nur in Pittsburgh -, daß man diese Allianz aus Wirtschaft und öffentlicher Hand und die besondere Stadtpolitik, die daraus resultierte, als ein neues Phänomen unter dem Begriff »Regime Politik« untersucht hat.⁴ Das Modell Atlanta (und Pittsburgh) wurde der Prototyp der unternehmerischen Stadtpolitik für amerikanische Städte in der *New Urban Reality*.

Der zweite Faktor ist, daß in Atlanta die Revitalisierung eines begrenzten zentralen Gebiets als synonym für Kernstadtrevitalisierung gilt. Obwohl weite Teile der südöstlichen Kernstadt von Verfall und Verslumung gekennzeichnet sind, ist und war das Hauptziel der Revitalisierung traditionell die Imageaufwertung der Downtown und der Ausbau der Stadt als Büro- und Konzernstandort entlang einer linearen Achse. Dadurch sollte die ganze Kernstadt als Standort und Wohnort attraktiver gemacht werden.

Der dritte Schlüsselfaktor bezieht sich auf Zeiträume und Prioritäten in der Revitalisierung. Bei der infrastrukturellen Aufbereitung und dem Ausbau des Standorte Atlanta geht man von einem mehrere Jahrzehnte dauernden Planungszeitraum und einer langfristigen Vision von der Stadtentwicklung aus. Hinsichtlich sozialer Aspekte oder einer Sozialplanung ist jedoch eine Kurzfristigkeit und Kurzsichtigkeit festzustellen. Soziale Entwicklungen sind bei der Revitalisierung keine Prioritäten. Sozialplanung ist bezogen auf Einzelmaßnahmen und längerfristig auf jeden Fall von der Planung für die wirtschaftliche Entwicklung Atlantas abgekoppelt gewesen.

³ Andrew Young, Bürgermeister von Atlanta 1982 - 1989, zit. im San Francisco Examiner and Chronicle 8.7.1979.

⁴ Stone, C. N. 1989: op. cit.

Ein vierter wichtiger Aspekt ergibt sich daraus: Atlantas traditionelle Stadtpolitik erweist sich zunehmend als unfähig im Wettbewerb amerikanischer Städte und der neuen global orientierten, *knowledge based economy* Schritt zu halten. So hat die jahrzehntealte *growth center strategy* ohne Sozialbezug zwei völlig verschiedene Städte innerhalb der City of Atlanta entstehen lassen, den beeindruckenden zentralen Bereich und die elegante nördliche und nordöstliche Kernstadt. Das andere, flächenmäßig größere Atlanta ist gekennzeichnet durch Armut, Verelendung und massivste soziale Probleme. Während man vier Jahre lang diese Stadtteile in der Planung vernachlässigte, zeigt sich in den 90er Jahren, daß diese Vernachlässigung zum größten Hindernis für die weitere Entwicklung Atlantas geworden ist. Es sind nicht nur anhaltende Imageprobleme, welche die lang betriebene *corporate center strategy* untergraben. Vielmehr ist es das real kaum vorhandene qualifizierte Arbeitskräftepotential in der südlichen Kernstadt, die Atlantas Wirtschaftswachstum bremst, Investoren abstößt und zu Standortverlagerungen aus der Downtown führt. Diese Gedanken werden im folgenden vertieft.

5.1.2. »Regime Politik« und die besondere *Public-Private Partnership* Atlantas

Atlanta ist hinsichtlich seiner Planungsstrukturen ein besonders interessanter Fall. Atlanta ist eine der wenigen amerikanischen Städte, in denen die Planung seit jeher durch eine *public-private partnership* bestimmt war, während solche Allianzen generell in den meisten amerikanischen Städten erst in den ausgehenden 70er und in den 80er Jahren zur Entfaltung kamen. In fast allen amerikanischen Großstädten wurde bis zur *New Urban Reality*, die neue Planungsstrukturen notwendig machte, die Revitalisierung durch eine *authority*, eine zentrale Behörde mit weitreichenden Vollmachten, betrieben. In Atlanta war jedoch in den vergangenen sechzig Jahren keine solche Behörde in der Planung und Revitalisierung engagiert. Insgesamt war sogar die *public-private partnership* Atlantas dadurch gekennzeichnet, daß alle Behörden der öffentlichen Hand sich sehr stark zurücknahmen und die Planung für die Entwicklung und *redevelopment* der Stadt ganz einer Organisation der Geschäftswelt überließen. Der Unterschied zwischen der Planung durch eine *authority* als einer dominanten Behörde der öffentlichen Hand und einer Geschäftselite ist allgemein gravierend:⁵ In den meisten Fällen berücksichtigt eine *authority* die Wünsche der »Developer« und führender Geschäftsverbände in einer amerikanischen Großstadt. Dies war alleine schon dadurch gegeben, daß seit fast einhundert Jahren führende Planer in Behörden auch im Privatleben »Developer« oder Partner großer Immobilien- und Architektenbüros waren.⁶ Trotz dieser Verflechtungen plant eine *authority* ihre Revitalisierungen jedoch mit einer anderen, sozialeren Zielsetzung als eine Planungscoalition aus der Privatwirtschaft. In Atlanta hat letzteres eine 60-jährige Tradition, obwohl die Stadt mehrere *authorities* besitzt. Hier dienen diese und andere Behörden der öffentlichen Hand jedoch quasi als Zulieferer für die Planung

⁵ Research Atlanta 1979 : Urban Redevelopment in Atlanta. Atlanta, S. 5

⁶ Scott, M. 1969: op cit. S. 160 - 178

durch private Interessensgruppen und deren Planungsorganisationen, wie z. B. Central Atlanta Progress (CAP), welche die Revitalisierung der Kernstadt, v. a. des Downtown-Midtown Bereiches dominiert (vgl. Abb. 5.1.).

Abb. 5.1. Übersichtskarte von Downtown und Midtown Atlanta



Quelle: City of Atlanta Bureau of Planning, 1987

Die Planungstradition, die sich in Atlanta über Jahrzehnte hinweg etabliert hat, wurde als »Regime Politik« oder *urban regime* bezeichnet. Damit ist ein informelles Arrangement zwischen Behörden der öffentlichen Hand, wie sie auch in anderen amerikanischen Städten bestehen, und privatwirtschaftlichen Interessen gemeint. Beide wirken zusammen, um bedeutende Planungsentscheidungen zu treffen und auszuführen.⁷ Regime Politik bedeutet nicht, daß alle Aspekte des öffentlichen Lebens von der informellen Allianz aus Wirtschaft, privaten Interessen und Politik bestimmt werden, sondern lediglich die, welche sich mit der Stadtentwicklung und -bebauung befassen. Ein wesentlicher Aspekt des *urban regime* Atlantas ist, daß sich die privaten Interessen in dieser Partnerschaft nicht auf die Interessen der Privatwirtschaft beschränken, sondern alle gesellschaftsrelevanten Gruppen mit eingeschlossen sind, z. B. Gewerkschaften, gemeinnützige Organisationen und Stiftungen, Kirchen und Parteien, sowie Vertretungen und Verbände von Minoritäten. Diese sind, um ihre gemeinsame »Vision« von der zukünftigen Stadtentwicklung auszuarbeiten, in einer eigens zu diesem Zwecke gegründeten privatwirtschaftlichen Planungsorganisation zusammengeschlossen. Sie vereinigt eine solche Fülle von finanziellen, technischen und intellektuellen Ressourcen sowie profitorientierte und gemeinnützige Subunternehmen in sich, daß diese Organisation selbst zu einem mächtigen Planungskonzern wurde, der Pläne effektiver ausarbeiten und durchführen kann, als es den Behörden möglich ist. So gibt es in Atlanta zwar verschiedene wichtige Akteure in der Revitalisierung, die einen wohl definierten Aufgabenbereich haben, aber alle unterstehen durch ein informelles Arrangement der leitenden Planungsorganisation, Central Atlanta Progress (CAP).

CAP ist eine private Organisation, kollektive Stimme und zentrale Planungsbehörde eines Verbandes von über 200 der wichtigsten Firmen und Interessensgruppen von Atlanta. Die Organisation zeichnet sich dadurch aus, daß sie einheitlich handelt, ihre Pläne mit ihren vielfältigen Unterorganisationen abstimmt, die finanziellen Mittel und einen hochqualifizierten Mitarbeiterstab hat, um ihre Ziele durchzusetzen, und dabei über ihre verschiedenen Unterorganisationen gebietsspezifisch vorgehen kann. Im Gegensatz dazu arbeiten die vielen verschiedenen Ämter und Behörden der Stadtverwaltung z. T. völlig unabhängig voneinander. Dabei kommt es zu Überschneidungen bei Sanierungsbemühungen, Verdoppelung der Ausgaben, sowie zur Aussparung von Gebieten bei Sanierungen, da sich Behörden nicht zuständig fühlen. Letztendlich führt dies zu einer Situation, in der die Stadtentwicklung ganz in den Händen des privatwirtschaftlichen Planungskonzerns liegt, mit dem die Behörden kooperieren. Es entwickelt sich ein Konsens (*tacit understanding*) darüber, wie die Planung und die Stadtentwicklung »gemacht« wird, und es besteht ein einvernehmliches Zusammenarbeiten der öffentlichen Hand mit dem Planungskonzern. Behörden der öffentlichen Hand, die durch ihr Mandat gebunden sind, im Interesse des Allgemeinwohls zu handeln und ihre Mittel sozialen und nicht privaten Zielen zukommen zu lassen, rufen neue halbamtliche Organisationen ins Leben. Über diese zwischengeschalteten Organisationen wird die behördli-

⁷ Stone, C. N. 1989: op. cit., S. 6 f.

che Unterstützung privater Planungen abgewickelt. So agieren die Behörden prinzipiell als Zulieferer von finanziellen Mitteln und Landreserven oder infrastrukturellen Vorleistungen. Da sich alle Gesellschafts- und ethnischen Gruppen in dem großen privaten Planungskonzern vertreten fühlen und de facto auch beteiligt sind - diese Organisation versteht sich als *biracial governing coalition* - operiert dieses Regime seit Jahrzehnten mit sehr hoher Akzeptanz.

Planung, Revitalisierung und Stadtentwicklung in Atlanta ist seit über zwanzig Jahren mit den Aktivitäten von Central Atlanta Progress synonym zu setzen. Dieser Planungsmodus, den viele Städte während der Reagan-/Bush-Ära durch *public-private partnerships* nachzuvollziehen versuchten, ist für Atlanta keineswegs neu. Man kann sagen, daß sich die gesamte Stadtentwicklung Atlantas und das Bild der Stadt, wie es sich heute darstellt, durch Planungsaktivitäten von Central Atlanta Progress und ihrer ähnlich strukturierten Vorläuferorganisationen in vier großen Phasen vollzogen hat.

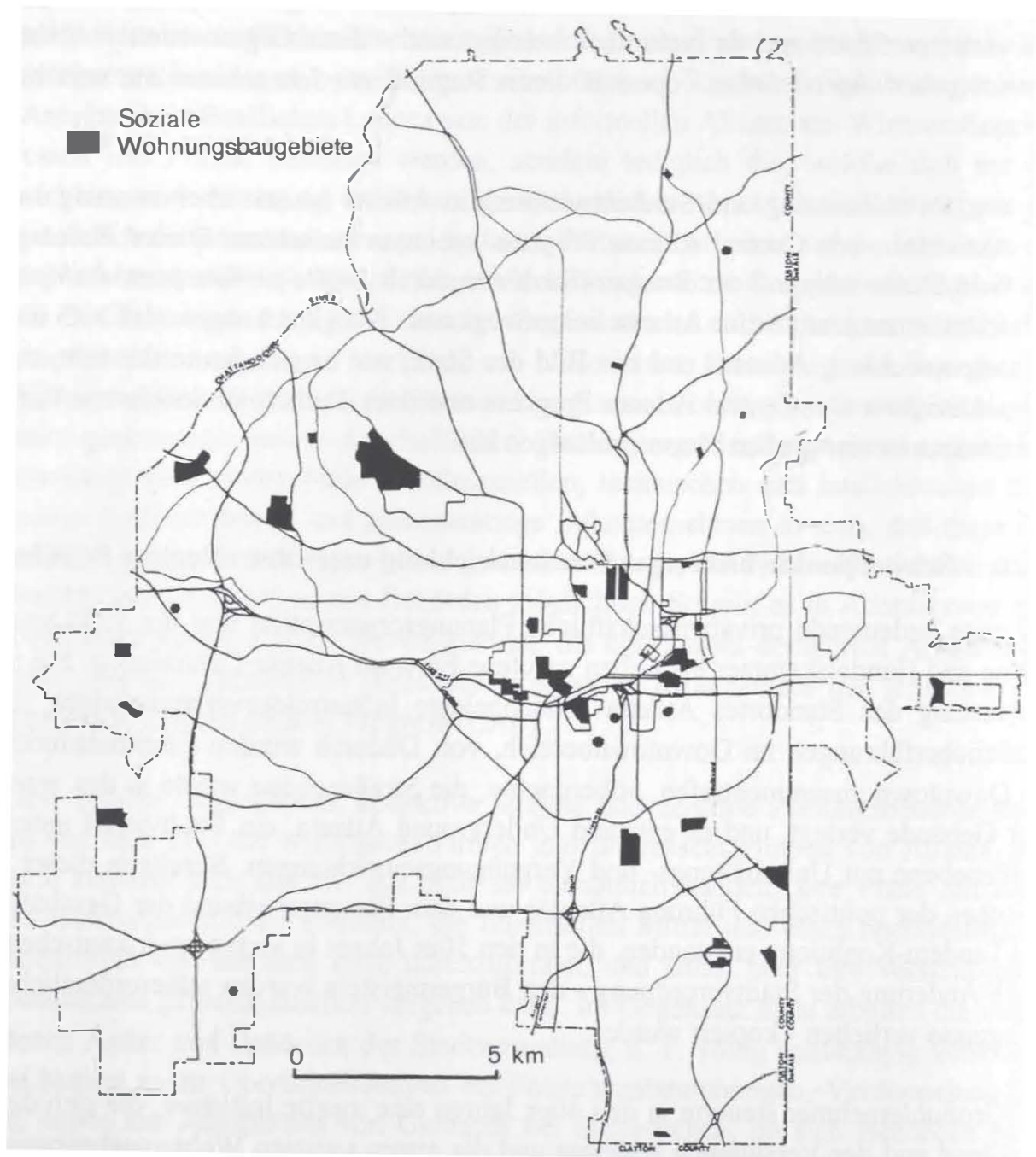
5.1.3. Schwerpunkte bisheriger Stadtentwicklung unter der »Regime Politik«

Die erste bedeutende privatwirtschaftliche Planungsorganisation war die 1925 von der Industrie und Handelskammer ins Leben gerufene Forward Atlanta Commission. Sie nahm zur Aufwertung des Standortes Atlanta großangelegte Infrastrukturverbesserungen, z. B. die Straßenüberführungen im Downtownbereich, vor. Dadurch wurden Eisenbahnlinien, die in der Downtown zusammentrafen, »überdacht«, die Straßenebene wurde in den ersten Stock aller Gebäude verlegt, und es entstand Underground Atlanta, ein Stadtviertel unterhalb der Straßenebene mit Unterhaltungs- und Vergnügungseinrichtungen. Bereits in dieser Zeit war zwischen der politischen Führung Atlantas und dem Planungsverband der Geschäftswelt eine »Tandem-Koalition« entstanden, die in den 50er Jahren in vielen amerikanischen Städten durch Änderung der Stadtverordnung - den Bürgermeistern wurden außerordentliche Machtbefugnisse verliehen - kopiert wurde.

Ein Großunternehmer steuerte in den 40er Jahren eine zweite Initiative, die sich dem sozialen Elend und der Verslumung widmete und die ersten sozialen Wohnungsbauprojekte, wie Techwood Homes und University Homes, durchsetzte. Diese können überhaupt als die ersten sozialen Wohnungsbauprojekte der USA angesehen werden. Bis 1956 wurden über 8500 Wohneinheiten für Schwarze, darunter fast 2000 Sozialwohnungen gebaut⁸ (vgl. Abb. 5.2.). Damit wurde noch vor der Bürgerrechtsbewegung gezeigt, daß Schwarze in Atlanta besser versorgt wurden, als dies anderswo der Fall war.

⁸ White, D. F. und Crummins, T. J. 1980: How Atlanta Grew: Cool Heads, Hot Air, and Hard Work. In: Hamer, A. M. (Hg.): Urban Atlanta, Redefining the Role of the City Atlanta, Georgia State University.

Abb. 5.2. Standorte des sozialen Wohnungsbaus in der Kernstadt Atlanta (Wohnungsbauprojekte der Atlanta Housing Authority)



Quelle: Atlanta Housing Authority, 1988

Die dritte große Phase wurde unter der von 1937 - 1962 dauernden Bürgermeisterschaft Hartsfield 1941 mit der Gründung der Central Atlanta Improvement Association eingeleitet. Dies war eine Organisation der wichtigsten Konzerne und Besitzer von Immobilien im CBD (Coca Cola Company, die Zeitungen, Banken, Gas-, Strom- und Wasserversorgungsgesellschaften, Kaufhausbesitzer und Immobilienmakler). Ähnlich der Pittsburgher Planungskommission der führenden Konzerne (Allegheny Conference von 1943) setzte die Central Atlan-

ta Improvement Association das Signal für die räumlich-großflächige und auf Jahrzehnte hinaus geplante Umgestaltung der Downtown und CBD-naher Bereiche. Die Central Improvement Association konzipierte den Lochner Plan von 1941, nach welchem ein Entwicklungskorridor zwischen der Downtown und den nördlichen *suburbs* geschaffen werden sollte. Dazu gehörte der Bau eines Autobahnsystems, noch bevor die Bundesregierung in den 50er Jahren das Federal Interstate Highway Programm begann. Der Autobahnbau durch die Downtown änderte die dort bestehende Flächennutzung (Wohnnutzung durch Minoritäten) nachhaltig und verdrängte ca. 50 000 - 60 000 überwiegend schwarze Unterschichtspersonen. Für sie wurde jedoch an der Peripherie der Kernstadt durch große soziale Wohnungsbauprojekte gesorgt, deren Standard seinerzeit z. T. erheblich über dem Wohnstandard der abgetragenen Wohnviertel lag; daher fand diese Umsetzung eine hohe Akzeptanz.

Aus der Central Atlanta Improvement Association, der einzigen, straff durchorganisierten Planungs- und Machtstruktur in Atlanta, die sich mit städtebaulichen Aufgaben befaßte, wurde später die Central Atlanta Association, die sich zu Beginn der 70er Jahre zur Central Atlanta Progress (CAP) formierte. Der ungehinderte Einfluß dieser Organisation, ihre Allianz mit der weißen politischen Führung Atlantas und ihre Akzeptanz unter der vorherrschenden schwarzen Bevölkerung wird darauf zurückgeführt, daß man schon zwanzig Jahre vor der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung viele Elemente der Rassentrennung symbolisch und de facto abschaffte. So wurden während des *Urban Renewal* Verträge an schwarze Firmen vergeben, ein schwarzer Mittelstand mit erheblichem Einkommen entstand und die Wohnungssituation für tausende Familien verbesserte sich zunächst. Die weiße politische Führung und Geschäftswelt sicherte sich damit die Zustimmung der schwarzen Wählerschaft. Dadurch avancierte Atlanta zu einer Stadt, in der Schwarze im Vergleich zum übrigen Süden viel bessere Aufstiegschancen hatten und ein stabiles unternehmerfreundliches Klima herrschte, das auch Raum für schwarze Geschäftsleute ließ und die Garantie für Planungen und *developments* auf Jahrzehnte hinaus gewährte.⁹

Städtebauliche Maßnahmen in Atlanta stießen erst in den 60er Jahren auf massiven Widerstand, als wiederum zehntausende umgesetzt werden sollten, z. B. durch den Bau des Fulton County Stadiums oder die *slum clearance* im Armenwohnviertel Bedford-Pine in der nordwestlichen Central Area. Dies ist ein Begriff, der lokal für ein Gebiet gebraucht wird, das den CBD und weite Teile um die Downtown umfaßt. In beiden Fällen machte die Stadt jedoch von ihrem Recht der Enteignung Gebrauch. Wegen dieser aggressiven Maßnahmen des *Urban Renewal* wurde die weiße Bürgermeisterschaft in Atlanta beendet. Zuvor wurde jedoch noch ein für 18 Jahre verbindlicher Bebauungs- und Strategieplan für den zentralen Bereich der Kernstadt an Central Atlanta Progress vergeben. Dieser Plan war die Central Area Study I; er gab sämtliche Infrastruktur- und Wohnungsbauentwicklungen bis 1987 vor, und wurde dann durch einen Nachfolgeplan, die Central Area Study II abgelöst. Diese 15-18

⁹ Christian Science Monitor 1987: Atlanta Becomes Mecca for Black Middle Class in America, 29. Mai, S. 1.

Jahre gültige »Vision« von der Stadtentwicklung wurde ebenfalls von Central Atlanta Progress erstellt und befindet sich gegenwärtig in der Ausführungsphase.¹⁰

1974 begann mit Maynard Jackson die schwarze Bürgermeisterschaft in Atlanta. Es folgte eine Phase stagnierender Bautätigkeit, obwohl in anderen amerikanischen Städten die bundespolitischen Rahmenbedingungen (v. a. das CDBG-Programm) in derselben Zeit einen anhaltenden Bauboom einleiteten. In Atlanta vertrat die politische Führung nach Ansicht der relevanten Gesellschaftsgruppen einseitig die Belange der *black community*; der nächste Bürgermeister der Stadt, Andrew Young, legte daher schon vor Amtsantritt 1982 seine zukünftige Stadtpolitik mit dem eingangs zitierten Ausspruch fest und leitete damit die Boomphase der Kernstadt Atlanta in den 80er Jahren ein.

5.2. Strukturierte Verantwortlichkeiten, die Hauptakteure und ihre Rolle in der Erneuerung Atlantas

5.2.1. Central Atlanta Progress (CAP)

CAP hat einen besonderen Status. Obwohl es die Organisation der Privatwirtschaft ist, gilt CAP als halb-amtliche Behörde, die Projekte und großflächige Planungsmaßnahmen entwirft, einleitet, Verträge zur Durchführung vergibt und Kontroll- und Überprüfungsfunktionen ausübt. Als kollektive Stimme der Geschäftswelt verbindet CAP großräumige Veränderungen zum Wohle der Allgemeinheit mit privatwirtschaftlichen Interessen, obwohl nicht alle CAP-Planungen auf sofortige Rendite konzipiert sind. CAP ist offiziell eine gemeinnützige (*non-profit*) Organisation, was bedeutet, daß Einkommen und Profite aus Planungsaktivitäten nach Abzug aller Kosten wieder demselben gemeinnützigen Ziel, dem Auf- und Ausbau der Central Area, den Planungs- und Kontrollfunktionen inklusive aller sozialen und ingenieurtechnischen Forschungsarbeiten zugeführt werden müssen. Als gemeinnützige Zwecke zählen auch Vorbereitungsaufgaben wie z. B. Landerwerb für zukünftige Erschließungen, Management bestehender Projekte, Erstellung von Finanzierungsplänen und Ausarbeitung innovativer Finanzierungsstrategien. Diese Funktionen sind genau diejenigen, die für *public-private partnerships* in der *New Urban Reality* vorgesehen sind, wenn der Kapitalfluß von seiten der öffentlichen Hand gering oder unzuverlässig ist.¹¹

Für die Ausführung ihrer Planungen rief CAP weitere profitorientierte Organisationen ins Leben, darunter einige der wichtigsten Bau- und Wohnungsbaufirmen und Immobilienunter-

¹⁰ Zwar haben städtische Behörden seit 1974 eine Auflage, einen umfassenden Flächennutzungs- und Bebauungsplan (*comprehensive development plan* -CDP) für einen Zeitraum von einem, fünf und fünfzehn Jahren vorzulegen; er ist in erster Linie für die Finanz- und Haushaltsplanung der Stadt wichtig und hat im Vergleich zu der Central Area Study, dem planungspolitischen Instrument Atlantas, relativ wenig Bedeutung.

¹¹ Urban Land Institute 1984: *Revitalizing Downtown Retailing*. In: Carr, J. H. (Hg.): *Crisis and Constraint in Municipal Finance*, New Brunswick, N. J.

nehmen Atlantas.¹² CAP arbeitet eng mit zwei weiteren Organisationen zusammen, der Downtown Development Authority (DDA), und der Atlanta Economic Development Corporation (AEDC). Dies sind zwei von der Stadtverwaltung geschaffene Einrichtungen. Sie üben Funktionen aus, welche die Stadtverwaltung de jure nicht vornehmen darf, wie z. B. Mittel der öffentlichen Hand direkt an Privatfirmen ohne Ausschreibungsverfahren weiterzuleiten, oder Hilfestellung durch Consulting zu gewähren. Ferner gehört zum Central Atlanta Progress System ein Bankenkonsortium, das aus den 15 größten Privatbanken Atlantas besteht und die Planungen mitfinanziert.

Central Atlanta Progress ist also ein Planungsgroßkonzern mit einem weitverzweigten Netz von Dienstleistungs- und Finanzierungskonsortia, großen Immobilien-, Ingenieur- und Architektenfirmen, die für einzelne Aufgabenbereiche zuständig sind. CAP ist damit die wichtigste Kraft in der Revitalisierung Atlantas. CAP hat als einziger der Akteure die Macht und Ressourcen, Stadtplanungs- und Revitalisierungspolitik zu bestimmen und umfassend durchzuführen. Die verschiedenen städtischen Behörden stellen im wesentlichen die notwendige Infrastruktur und Anschubfinanzierung bereit, welche die Grundlage für privatwirtschaftliche Stadtentwicklungsmaßnahmen durch CAP und andere Akteure sind.¹³

5.2.2. Die anderen Akteure

Es gibt mehrere wichtige städtische Behörden für Stadtentwicklungsaufgaben. Einzelnen können sie die Richtung der Stadtentwicklung kaum beeinflussen; insgesamt aber üben sie entscheidende Funktionen aus. Diese Behörden sind u. a. die Atlanta Housing Authority (AHA), das Department of Budget and Planning (DBP), das Department of Community and Human Development (DCHD), die Atlanta Economic Development Corporation /Office of Economic Development (AEDC/OED), das Private Industry Council (PIC), ferner die Downtown Development Authority, welche mit CAP assoziiert ist. Gemeinschaftlich organisieren und verkörpern sie die offizielle Stadtplanungspolitik Atlantas. In Fragen der Konzeption einer übergreifenden Stadtplanungspolitik verläßt man sich aber auf das entsprechende Planungsinstrumentarium der Central Atlanta Progress: die Central Area Study I und II. Dabei werden wichtige Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich städtischer Behörden ganz an CAP verlagert.¹⁴ Ein Beispiel dafür bietet die Atlanta Housing Authority.

¹² Zum CAP-Planungskonzern gehören auch andere profitorientierte sowie gemeinnützige zweckgebundene Firmen, die sich mit speziellen Aufgaben der Downtowngestaltung und Bebauung befassen, vgl. Central Atlanta Progress Fact Sheet 1991.

¹³ Außer CAP und den Behörden der öffentlichen Hand gibt es 18 weitere große Verbände und Organisationen der Privatwirtschaft und der Bildungsinstitutionen, welche Planung und Revitalisierung betreiben.

¹⁴ Research Atlanta 1979: op. cit., S. 38 ff.

5.2.3. Atlanta Housing Authority (AHA) und die Bereitstellung von zentralgelegenen Flächen

AHA ist das einzige offizielle städtische Sanierungsamt, obwohl sie seit 1974 fast gar keine Sanierungen von Verfallsgebieten mehr vornimmt. Ferner ist AHA die für den sozialen Wohnungsbau zuständige Behörde. De jure ist sie als verlängerter Arm des Bundeswohnungsba- und Städtebauministeriums unabhängig von der städtischen Behörden- und politischen Struktur; sie ist trotzdem wichtig für die Stadtentwicklung. Die Aufgaben der Atlanta Housing Authority sind, Slums und Verfall zu eliminieren sowie menschenwürdige, sichere und standardgemäße Wohnungen zu erstellen; die Behörde verwaltet auf 43 Standorten rund 15 000 Sozialwohnungen mit einer Gesamtbevölkerung von über 35 000 Personen. Ferner unterstehen ihr fast 5000 andere sozialgebundene Wohnungen mit einer Bevölkerung von über 12 000 Personen. Um die Wohnversorgung für ärmere Haushalte zu gewährleisten, kann die *authority* planen, Land erwerben und konsolidieren, die *redevelopment* verwalten, durchführen und vermarkten.¹⁵ Bis 1974 standen der AHA dafür Bundesmittel zur Verfügung. Mit Einführung des CDBG-Pauschalzuwendungsprogramms entschied sich die Stadt Atlanta, die für die AHA bestimmten Mittel direkt entgegenzunehmen und darüber zu verfügen. Damit entfiel der Handlungsspielraum der AHA, deren laufende Festkosten als Behörde nun aus dem städtischen Haushaltsplan gedeckt werden. Weitere Landerwerbungs- oder Planungsfunktionen werden nur noch getätigt, wenn der AHA Vorstand (zu dem auch CAP Vorstandsmitglieder gehören), der Bürgermeister, Stadtrat und andere städtische Behörden diese Pläne überprüft haben und finanziell unterstützen. Da die AHA als lokale Einrichtung des Bundeswohnungsbauministeriums kaum noch die Mittel hat, ihre Programme auszuführen und sich auch sonst durch schlechtes Management und mangelnde Orientierung ausgezeichnet hat, die Wohnversorgung angesichts einer steigenden Wohnungsnot¹⁶ zu verbessern, wurde sie von der Bundesregierung 1988 auf die Liste der *most troubles housing authorities* gesetzt; dies sind die Behörden, die ihrem Mandat nicht gerecht werden.¹⁷

Trotzdem hat die AHA in Atlanta eine relativ große Bedeutung. Als die offizielle Behörde für die Sanierung verfallener Bereiche und als Behörde mit Enteignungsvollmacht kann sie jederzeit wieder eingeschaltet werden, um privaten Grundbesitz für weitere *redevelopments* zu erwerben oder zu enteignen. Da die Behörde außerdem sehr große CBD-nahe Areale während des *Urban Renewal* erworben hatte, besitzt und verwaltet sie eine der wichtigsten Ressourcen für die Stadtentwicklung und Revitalisierung überhaupt. Seit den 70er Jahren gab es eine Debatte über die Nutzung der freien Areale sowie die bessere, d. h. wertsteigernde Nutzung einiger CBD-naher sozialer Wohnungsbauprojekte der AHA.¹⁸ Man ent-

¹⁵ Atlanta Housing Authority 1991: Atlanta Housing Authority Fact Sheet 1991, Atlanta.

¹⁶ Atlanta Journal and Constitution 1988: Report 100 Years to Catch up on Housing, 4. August, S. 1 C.

¹⁷ Research Atlanta 1990: Planning for Affordable Housing in Metro Atlanta. Atlanta, S. 67ff.

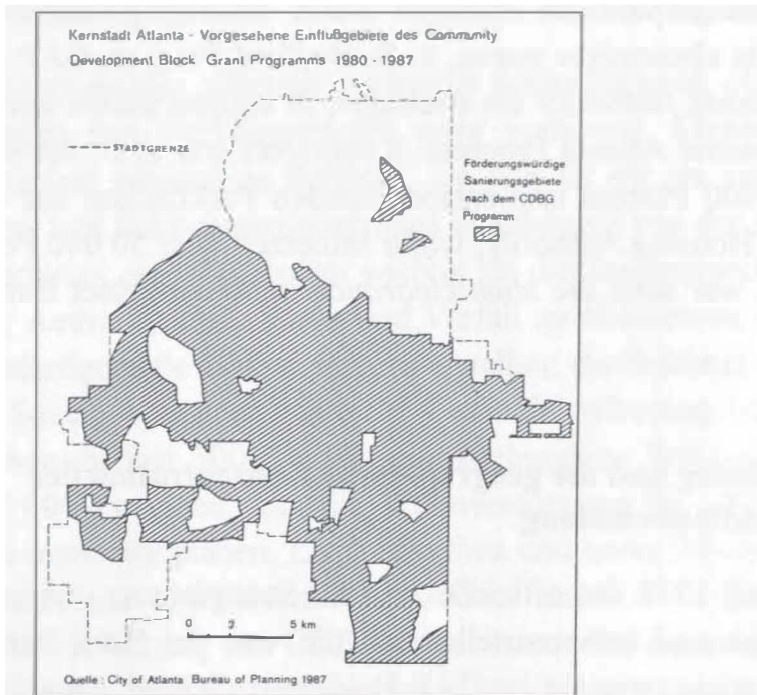
¹⁸ Research Atlanta 1983: The Atlanta Housing Authority: An Analysis of Two Options. Atlanta.

schied sich gegen die Option, diese Gebiete und Projekte längerfristig zu sanieren, zumal der Behörde die Mittel und der Handlungsspielraum entzogen waren. Man ging vielmehr dazu über, Sanierungsgebiete, die bereits »bereinigt« waren, z. B. Bedford Pine, an CAP zu verkaufen. So wurde die Atlanta Housing Authority ein wichtiger, in einigen Fällen kontroverser Zulieferer für die Pläne von Central Atlanta Progress. Kontrovers war z. B. der Bau des Fulton County Stadium mit 100 000 Plätzen und entsprechenden Parkflächen auf Grundstücken mit Sozialwohnungen der Housing Authority, wofür seinerzeit über 50 000 Personen umgesetzt wurden. Problematisch war auch die *slum clearance* im Wohngebiet Buttermilk Bottom/Bedford Pine.

5.2.4. Das Department of Planning und die geographische Konzentration der Bundesmittel für die Stadtentwicklung

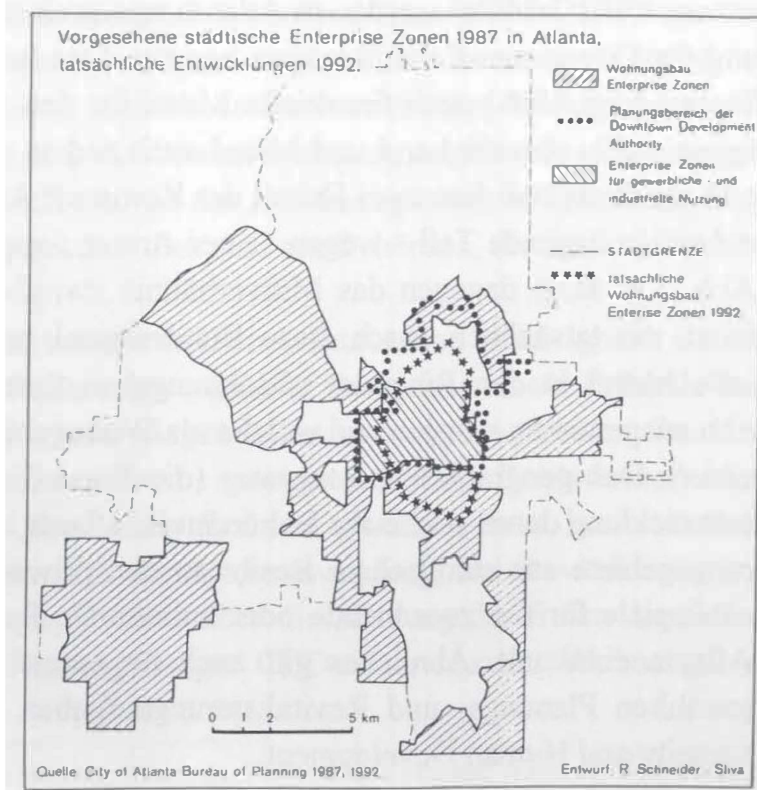
Das Department of Planning ist seit 1974 das offizielle Amt für Stadtplanung und hat zwei Funktionen: erstens, zu überprüfen und sicherzustellen, ob die von der Stadt bestimmte Entwicklungspolitik und Planungsziele, wie sie im CAP-Dokument Central Area Study II erarbeitet wurden, durchgesetzt werden. Zweitens ist seine Funktion, den umfassenden Bebauungs- und Flächennutzungsplan zu erstellen (*comprehensive development plan, zoning ordinances*), die längerfristigen Finanzierungsstrategien der Stadt zu überprüfen, und Revitalisierungspläne mit anderen Planungen der Stadt abzustimmen. Das Amt verwaltet das CDBG-Programm der Bundesregierung. CDBG-Mittel werden in Atlanta wie auch in anderen Städten als Anschubfinanzierung für Downtown-Entwicklungen benutzt. Das bedeutet, daß die Stadt zusätzlich zu den Flächen (der AHA) auch finanzielle Mittel für den Aufbau des zentralen Bereiches zur Verfügung stellt, obwohl Land und Mittel auch anders genutzt werden könnten. Abb. 5.3. zeigt z. B. deutlich, daß fast zwei Drittel der Kernstadt Atlanta - der südlich einer imaginären *color barrier* liegende Teil - wegen seiner Armut Anspruchsgebiet für CDBG-Förderung ist. Abb. 5.4. zeigt dagegen das Mißverhältnis zwischen den Anspruchsgebieten und den Gebieten, die tatsächlich durch diese Bundesmittel gefördert werden. Tatsächlich fließen fast alle Mittel in den Ring der »Wohnungsbau Enterprise-Zonen«, die im den zentralen Bereich ausgewiesen wurden und welche als Wohngebiete des oberen Mittelstands ausgebaut werden. Das geographische *targeting* (die Bündelung) der wichtigsten Bundesmittel für Stadtentwicklung durch städtische Behörden in Atlanta, ebenso wie der Verkauf wichtiger Sanierungsgebiete aus städtischem Besitz an den privaten Planungskonzern sind sehr deutliche Beispiele für die zuordnende oder zuliefernde Funktion, welche die öffentliche Hand in Atlanta einnimmt. Ähnliches gilt auch für einige andere wichtige Behörden, die mit ausgewählten Planungs- und Revitalisierungsaufgaben betraut sind, z. B. das Department of Community and Human Development.

Abb. 5.3. Stadtgebiete mit Anspruch auf Förderung durch CDBG-Bundesmittel



Quelle: City of Atlanta, Bureau of Planning 1987; Kartographie: G. Hellmuth

Abb. 5.4. Konzentrationsgebiete der Bundesmittel für Stadtentwicklung (CDBG-Programm)



Quelle: City of Atlanta, Bureau of Planning 1992, 1987
Entwurf: R. Schneider-Sliwa, Kartographie: G. Hellmuth

5.2.5. Das Department of Community and Human Development und die Verfallsgebiete außerhalb der Central Area

Wie die Ämter für *community development* in anderen amerikanischen Städten befaßt sich diese Behörde mit der Revitalisierung der *communities* oder *neighborhoods*, also der Stadtteile, die außerhalb der Downtown liegen. Die Behörde verwaltete das inzwischen außer Kraft gesetzte UDAG-Programm zur Wirtschaftsförderung in innerstädtischen Stagnationsgebieten. Die Mittel sollten dazu eingesetzt werden, wirtschaftliche und gewerbliche Strukturen und Arbeitsplätze für Personen mit unteren und mittleren Einkommen aufzubauen. Ein weiterer Schwerpunkt dieser Behörde ist der Wohnungsbau für diese Personenkreise. Insgesamt zeichnete sich die Verwendung der UDAG-Mittel aber dadurch aus, daß sie auf den zentralen Bereich Atlantas, in dem es auch noch verfallene oder brachliegende Flächen gibt, und nicht die bedürftigen Stadtteile der südlichen Kernstadt gebündelt waren. Im wesentlichen wurden nur einige wenige *strip developments* entlang größerer Ausfallstraßen in der südlichen Kernstadt gefördert, z. B. Jonesboro Road/Campbellton Road, welche aber bislang wenig sichtbare Erfolge zeigten. Auch im Wohnungsbau für die unteren Einkommensgruppen zeigte diese Behörde, ebenso wie die Atlanta Housing Authority nur geringe soziale Orientierung. So wurden beispielsweise von privaten gemeinnützigen Forschungsinstituten und dem Georgia Institute of Technology 1990 über 2200 vakante oder verfallene Grundstücke und Immobilien in städtischem Besitz in 12 Stadtteilen Atlantas identifiziert.¹⁹ Ein großer Teil davon gilt als bebaubar, weitere Grundstücke in der Nähe großer städtischer Areale könnten durch die Stadt erworben werden, um darauf steuerbegünstigten, »bezahlbaren« Wohnraum zu errichten. Die Stadt hat ein Baulücken-Bebauungsprogramm eingerichtet, nach welchem städtische Grundstücke, die sich zur Wiederbebauung (in fill) eignen, auch bebaut werden sollen. Ein echter Handlungsbedarf wurde aus der Verfügbarkeit der Flächen und des Programms jedoch noch nicht abgeleitet. Insgesamt fehlt für den Bau bezahlbaren Wohnraums die Langzeitkonzeption, und wo solche Wohneinheiten entstehen, sind sie meist medienträchtige Einzelaktionen, z. B. der Umbau eines Hotels, einer Fabrik, eines Schulgebäudes oder der Lagerhallen eines Versandhauses zu bezahlbarem Wohnraum. Geschaffen wurden dadurch kaum mehr als einige Dutzend Wohneinheiten. Dies änderte sich auch nicht in entscheidender Weise, nachdem eine eigene Wohnungsbaubehörde 1989 neu gegründet wurde: das Office of Housing and Policy Development, welches das Ziel hat, bezahlbaren Wohnraum zu erwerben, zu bauen und zu verwalten. Noch verzeichnet diese Behörde keine größeren Erfolge in der Wohnraumbeschaffung. Auch gibt es nur ein geringes Interesse und Unterstützung für gemeinnützige Organisationen, wie z. B. kirchliche und andere Wohnungsbaugesellschaften, Nachbarschafts-Aufbaugesellschaften (*community development organizations*), die auch preiswerten Wohnraum erstellen. Es gibt zwar eine große Anzahl karitativer Einrichtungen, die Wohnungsbau betreiben, sie erfahren jedoch wenig

¹⁹ Keating, L. und Creighton, M. 1990: Vacant, Dilapidated and Tax Delinquent Land in Twelve Atlanta Neighborhoods. Community Design Center of Atlanta; Research Atlanta 1990: Planning for Affordable Housing in Metro Atlanta. Atlanta.

Unterstützung durch die Stadt. Auf jeden Fall gibt es in der City of Atlanta weit weniger kommunal geförderte Wohnungsbauaktivitäten durch gemeinnützige Träger, als dies in anderen amerikanischen Städten der Fall ist. In den gesamten 80er Jahren waren es weniger als 450 Wohneinheiten, die durch alle gemeinnützige Träger in Atlanta erstellt wurden.²⁰ In ähnliche Richtung weist auch der Umstand, daß die zuständigen städtischen Behörden angesichts einer steigenden Obdachlosigkeit (1987 ca. 7000 Personen, 1993 ca. 20 000) und trotz des Abbruchs von zentral gelegenen renovationsbedürftigen Hotels, die als Obdachlosenheime umfunktioniert waren, nur ein neues Asyl (sog. *single room occupancy*, *SRO-Hotel*) mit 12 Einheiten errichtete. Auch dieses Feld wird den privaten, gemeinnützigen Initiativen gänzlich überlassen.

5.2.6. Die zwischengeschalteten Organisationen - Mittler zwischen öffentlicher Hand und privaten Interessen

Wichtige Akteure im *development game* Atlantas sind auch die Organisationen, welche durch die Stadt ins Leben gerufen wurden und eine Vermittlerfunktion zwischen der öffentlichen Hand und privaten Interessen einnehmen. Solche Organisationen sind z. B. die Atlanta Economic Development Corporation (AEDC) und das Office of Economic Development (OED). Sie sind juristisch als zwei verschiedene Körperschaften eingetragen. Das OED untersteht als städtische Behörde dem Bürgermeister, die AEDC wurde von der Stadt als private, gemeinnützige Körperschaft ins Leben gerufen. Faktisch sind beide Organisationen eine einzige private gemeinnützige Organisation mit einem gemeinsamen Mitarbeiterstab. Der Vorteil dieser Organisationsform ist es, daß Mittel des Bundes oder des Staates Georgia, die für die Stadtentwicklung an die Stadt vergeben werden, über diese organisatorischen Zwischenstationen auf legalem Wege dazu benutzt werden können, private Investitionen zu fördern. Ferner kann die AEDC als private Organisation viele Tätigkeiten ausüben, welche der öffentlichen Hand verwehrt sind. So kann eine private Organisation ohne Ausschreibungsverfahren wichtige Verträge vergeben. Ferner kann sie auch große Privatunternehmen beraten, wodurch diesen indirekt innerbehördliches Wissen zur Verfügung gestellt wird. Durch diese Organisationsform hat also die Stadt Atlanta ihren privaten Unternehmen viele Möglichkeiten eröffnet, völlig legal behördliches Insiderwissen und ohne bürokratischen Aufwand Langzeitverträge sowie öffentliche Mittel zu erhalten. Die Hauptaktivitäten der gemeinsamen Organisation sind, innerhalb der Kernstadt Projekte zu initiieren, welche die wirtschaftliche Entwicklung ankurbeln, d. h. Arbeitsplätze schaffen, das Steueraufkommen steigern und Investitionen anregen. Ein weiterer Schwerpunkt ist *business retention*, also das Verhindern der Abwanderung von Betrieben in den suburbanen Raum. Zu diesem Zwecke sind z. B. verschiedene Kreditprogramme eingerichtet, die Betriebe kleiner und mittlerer Größe bei dem Erwerb von Gebäuden und technischen Geräten unterstützen. Als

²⁰ Keating, L. und Creighton, M. 1989: Non-Profit Housing Supply: The Atlanta Case. Community Design Center of Atlanta. Atlanta.

matching fund haben die Kreditmittel Hebelfunktion und werden nur bereitgestellt, wenn auch anderes Kapital in zehnfacher Höhe der AEDC Mittel verfügbar ist.²¹ Das Programm unterstützt gebietsspezifisch Kleingewerbebetriebe an bestehenden kleineren *strip developments*. Allerdings sind zwischen 1981 und 1987 beispielsweise nur 150 Betriebe in Gebieten außerhalb des zentralen Bereiches finanziert worden; der sichtbare Erfolg der Kleingewerbeförderung ist daher recht bescheiden. Die Doppelorganisation hat aber sehr erfolgreich drei große Industrieparks an der Peripherie Atlantas (Northside und Southside Industrial Park) eingerichtet.²² Viel wichtiger aber ist, das die AEDC/OED weitere Unterorganisationen ins Leben gerufen hat, wie die Downtown Development Authority (1982) und die Urban Residential Finance Authority (1979), welche denselben Mitarbeiterstab wie OED/AEDC sowie außerordentliche Vollmachten haben. Beide *authorities* haben das Recht, zur Finanzierung privatwirtschaftlicher Projekte Kommunalobligationen auszugeben, darüber hinaus bestimmt die CAP-assoziierte Downtown Development Authority, welche Projekte auf diese Art finanziert werden. Dabei werden diese Mittel an große Baugesellschaften weit unter marktüblichen Zinsen bereit gestellt. So werden Büroflächen finanziert, aber auch die *specialty mall* Underground Atlanta, für welche die öffentliche Hand über \$ 140 Mio. öffentliche Anleihen ausgab; dagegen wird der Wohnungsbau nicht finanziert.

In Atlanta besteht also ein sehr weit verzweigter institutioneller Aufbau mit einer Reihe zwischengeschalteter Organisationen (OED/AEDC/URFA/DDA), deren Funktion es ist, als Vermittler (*facilitator*) zwischen öffentlicher Hand und dem Unternehmertum zu fungieren und private Investitionen zu fördern. Dabei handelt es sich nicht um die Ausnutzung von Gesetzeslücken, sondern um Ausübung normaler Planungsaufgaben unter Ausschöpfung des Freiraums, den der Gesetzgeber den Kommunen diesbezüglich gegeben hat. Diese Zwischenstationen, welche die öffentliche Hand eingerichtet hat, machen verständlich, warum ein privater Planungskonzern eine derart dominante Rolle in der Stadtentwicklung und Revitalisierung von Atlanta einnehmen kann.

Die vermehrte starke Förderung privater Investitionen durch Bereitstellung von städtischen Arealen und Anschubfinanzierung hat Vorteile wie Nachteile. Zu den Vorteilen zählt, daß private Unternehmen effektiver, schneller und kostengünstiger ihre Sanierungspläne umsetzen können als Behörden. Zu den Nachteilen gehört, daß die Behörden wichtige Entscheidungsbefugnisse und Kontrollfunktionen (über die finanziellen Mittel) abgeben, so daß es wegen der Dominanz des privaten Planungskonzerns und der akzeptierten Zulieferfunktion der Behörden kaum noch interbehördliche Kooperation bei der Sanierung von Gebieten gibt. Auch werden auf diese Weise wertvolle Ressourcen (z. B. hochqualifiziertes Wissen städti-

²¹ Arthur Young International 1986: AEDC Summary of 10 Year Economic Impact. Atlanta.

²² Z. B. der Atlanta Industrial Park an der Kreuzung der Ringautobahn Interstate Highway 285 mit Bankhead Highway. Er wurde auf der ersten »Enterprise Zone« Georgias in dem Gebiet mit der höchsten Arbeitslosenquote der Kernstadt errichtet. \$ 6,5 Mio. öffentliche Mittel zogen über \$ 100 Mio. private Investitionen an, es wurden über 2000 feste Arbeitsplätze in den unteren Einkommenskategorien geschaffen; ferner erbrachte dieser Industriepark mit \$ 2 Mio. jährlich ein erhebliches Steueraufkommen.

scher Planer, finanzielle Mittel) nicht voll ausgeschöpft, um Sanierungen und Revitalisierungen im Sinne der Allgemeinheit durchzuführen. Als Hauptnachteil kann sicherlich gelten, daß in einem solchen Planungsszenario die Sozialorientierung, z. B. Versuche, sozialräumliche Disparitäten abzubauen, eher abhanden kommt als in einer Stadt mit einem sehr starken behördlichen Sektor und zentraler Planungsstruktur der öffentlichen Hand. Als weiterer Nachteil ist auch die Signalwirkung anzusehen, die von Behörden (wie der Atlanta Housing Authority) ausgeht, welche ihre wichtigste Ressource - große Landflächen in Bestlage - ohne entsprechende Gegenleistung aufgeben.²³ Es gibt über den Grundstückswert, der unter marktüblichen Preisen gehandelt wird, keinen herausragenden Nutzen für benachteiligte Gebiete. Erschwerend kommt hinzu, daß den wenigen Behörden, die überhaupt auf einen Abbau sozialer Disparitäten hinarbeiten könnten, z. B. das Private Industry Council, durch die Kürzung und Streichung von Bundesmitteln die Arbeitsbasis entzogen wird.²⁴

5.3. Die geographische Konzentration der Revitalisierungsmaßnahmen

5.3.1. Der Norden der Kernstadt in der Planung

Das Hauptziel der Revitalisierung war traditionell die Imageaufwertung der Central Area und der Ausbau eines nördlichen Korridors, denn im Gegensatz zur südlichen Kernstadt, die von Eisenbahnlinien, Lagerhäusern und industriell-gewerblicher Nutzung durchsetzt ist, war der Norden durch seine Hügel, Wälder und Flüsse bereits begünstigt. Wohnen im Stadtteil Buckhead in der nördlichen Kernstadt war von jeher eine gesellschaftliche Tradition der weißen Mittel- und Oberschicht Atlantas. Auch verfolgten die nördlichen *suburbs* seit Jahrzehnten eine wachstumsorientierte Planung, den Ausbau der Infrastruktur sowie die Erschließung großer Areale für gehobene Wohnfunktion. Im Norden entstanden elitäre Wohnviertel; dort war auch ein erhebliches Arbeitsplatzwachstum am Perimeter-Highway I-285 zu verzeichnen, der als Bindeglied zwischen den einzelnen *suburbs* für einen bleibenden Aufschwung im suburbanen Raum sorgt (vgl. Abb. 5.5.). Er erlaubt das Pendeln zwischen den *suburbs*, verknüpft Gemeinden mit wachsendem *white collar* Arbeitskräfteangebot und verschafft den nördlichen *suburbs* eine Zufahrt zum Flughafen innerhalb von 20 bis 30 Minuten.

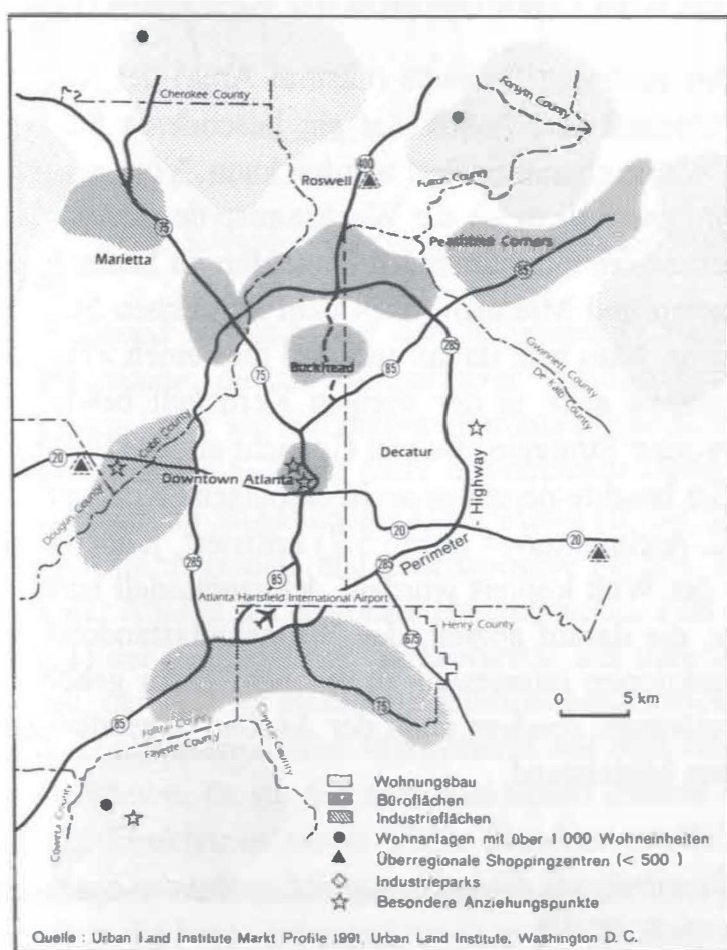
²³ Ganz anders dagegen geht man z. B. in Boston vor, wo die Kommune ihre Areale als Entwicklungsressource für benachteiligte Stadtgebiete nutzt.

²⁴ Private Industry Council 1986: Strategic Plan for the Private Industry Council. Atlanta. Diese Behörde verwaltet die Bundesmittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für minderqualifizierte Personen.

5.3.2. Der Süden der Kernstadt, die Stagnation der Downtown und die Notwendigkeit für eine Imageaufwertung

Trotz dieses Booms hatte die gesamte Kernstadt als Standort ein negatives Image, denn weite Teile der südlichen Kernstadt zeigen eine Konzentration der unteren Einkommenschichten und der schwarzen Bevölkerung in stigmatisierten sozialen Wohnungsbauprojekten. Weitere Negativfaktoren sind Industrie- und Gewerbebrachen sowie ausgedehnte Gleisanlagen. Außer der allgemeinen Unattraktivität war die südliche Kernstadt durch den postindustriellen Strukturwandel benachteiligt. Die Marktlage für die industriellen Produkte der Südseite war weitaus ungünstiger als für die Hochtechnologieindustrien und -dienstleistungen im Norden. Fehlende Expansionsmöglichkeiten der *blue-collar* Beschäftigung und starkes Bevölkerungswachstum machten die südliche Kernstadt zu einer Hochburg der Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfeempfänger.²⁵

Abb. 5.5. Wachstumszonen am Perimeter-Highway (I - 285) im Norden des Großraums Atlanta



Quelle: Hammer, Siler and Assoc., Atlanta 1991

²⁵ Research Atlanta, 1979: op. cit. S. 4.

Auch die Downtown stagnierte nach der Wende zu einer schwarzen Bürgermeisterschaft in den 70er Jahren. Eine schwarze politische Führung galt als Risikofaktor und verschlechterte zunächst das Geschäftsklima der Stadt erheblich. Zwar gab es massive Investitionen der öffentlichen Hand in den 70er Jahren, es setzte jedoch eine regelrechte Flucht der Privatwirtschaft aus dem Downtown-Bereich ein. Es entstand das negative Image einer Stadt, die man meiden sollte. Dieser Eindruck wurde zeitweilig durch eine starke Zunahme der Gewaltverbrechen in Atlanta noch verstärkt. Das Image änderte sich erst in den 80er Jahren, nachdem sich neue Allianzen zwischen weißer und schwarzer Führung in Wirtschaft und Politik etabliert hatten.²⁶ Es galt als Besonderheit, daß diese Allianzen so gut funktionierten und das Interesse weißer und schwarzer Investoren und »Developer« an der Downtown und Midtown weckten. Dieses Interesse wurde darauf zurückgeführt, daß die neue schwarze Machteleite in Politik und Wirtschaft erfolgreiche Downtown-Projekte und Profitmaximierung über soziale Ziele und Redevelopment der von Minoritäten bewohnten Stadtteile setzte.²⁷

5.3.3. Inwertsetzung der Central Area - Hauptelement der Kernstadtrevitalisierung

CAP verfolgt die Inwertsetzung des zentralen Bereichs (Central Area) der Kernstadt (vgl. Abb. 5.6.).²⁸ Die Allianz aus Wirtschaft und Politik hat ein besonderes Strategiebündel konzipiert, welches in mehrfacher Weise charakterisiert werden kann. Vom geographischen Standpunkt aus ist dies eine *growth center strategy*, die Wachstumspole schafft. Sie bündelt alle Ressourcen auf eine lineare Achse vom internationalen Flughafen im Süden über Central Atlanta, d. h. Westend, die Downtown und Midtown, nach dem nördlichen Stadtteil Buckhead und in die angrenzenden *suburbs*. Man geht davon aus, daß dies einen »Trickle-Down-Effekt«, also einen Entwicklungsimpuls auch in der übrigen Kernstadt bewirkt. In ihrer Ausführung ist es eine *bricks and mortar* Strategie, die viel Gewicht auf die Bebauung freier Flächen und Stadtgestaltung legt. Sie brachte neuartige architektonische Konzepte, die zwar als Großstadtdinosaurier und »J. C. Architektur«²⁹ (Abb. 5.7) kritisiert, jedoch hundertfach in den USA und anderen Ländern der Welt kopiert wurden. Konzeptionell handelt es sich um eine *corporate center strategy*, die darauf abzielt, den Wirtschaftsstandort Atlanta für Konzerne und Hauptverwaltungsfunktionen interessant zu machen. Dazu gehört nicht nur die spekulative Bebauung mit Bürotürmen, sondern auch der Ausbau eleganter innerstädtischer Wohnviertel für den gehobenen Mittelstand.

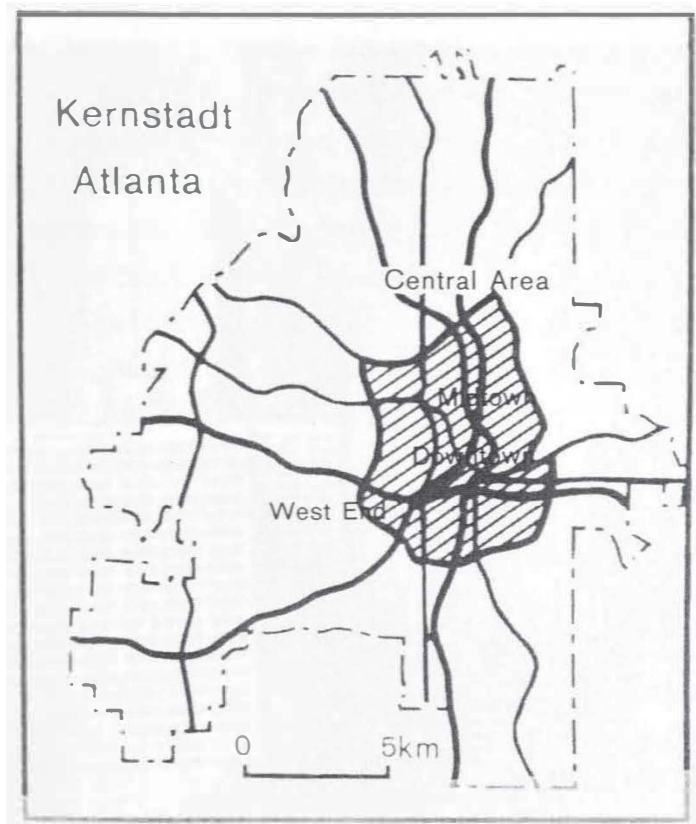
²⁶ vgl. dazu auch Henson, M.D. und J.King 1982: The Atlanta Public-Private Romance: An Abrupt Transformation. In: Fosler, R. und Berger (Hg.) 1982: op. cit., S. 293-338.

²⁷ Stone, C. N. 1989: op. cit.

²⁸ Die Central Area ist eine historische Abgrenzung des Innenstadtbereiches, der von den großen überregionalen/transkontinentalen Eisenbahnlinien umschlossen war, die im Stadtgebiet Atlantas zusammentreten.

²⁹ Zur »J. C.« (kurz für »Jesus Christ«) - Architektur des Developers Portman, die durch überdimensionierte Hotels und Mischnutzungszentren in Atlanta und Dutzenden anderer amerikanischer Großstädte gekennzeichnet ist, vgl. Conway, W. G. 1977: op. cit. S. 12-15, und Williams, R. M. 1977: Saving our Cities: Facelift for Detroit, Renaissance Center. In: Saturday Review, 4 S. 6 - 11.

Abb. 5.6. Die Kernstadt Atlanta und die Central Area

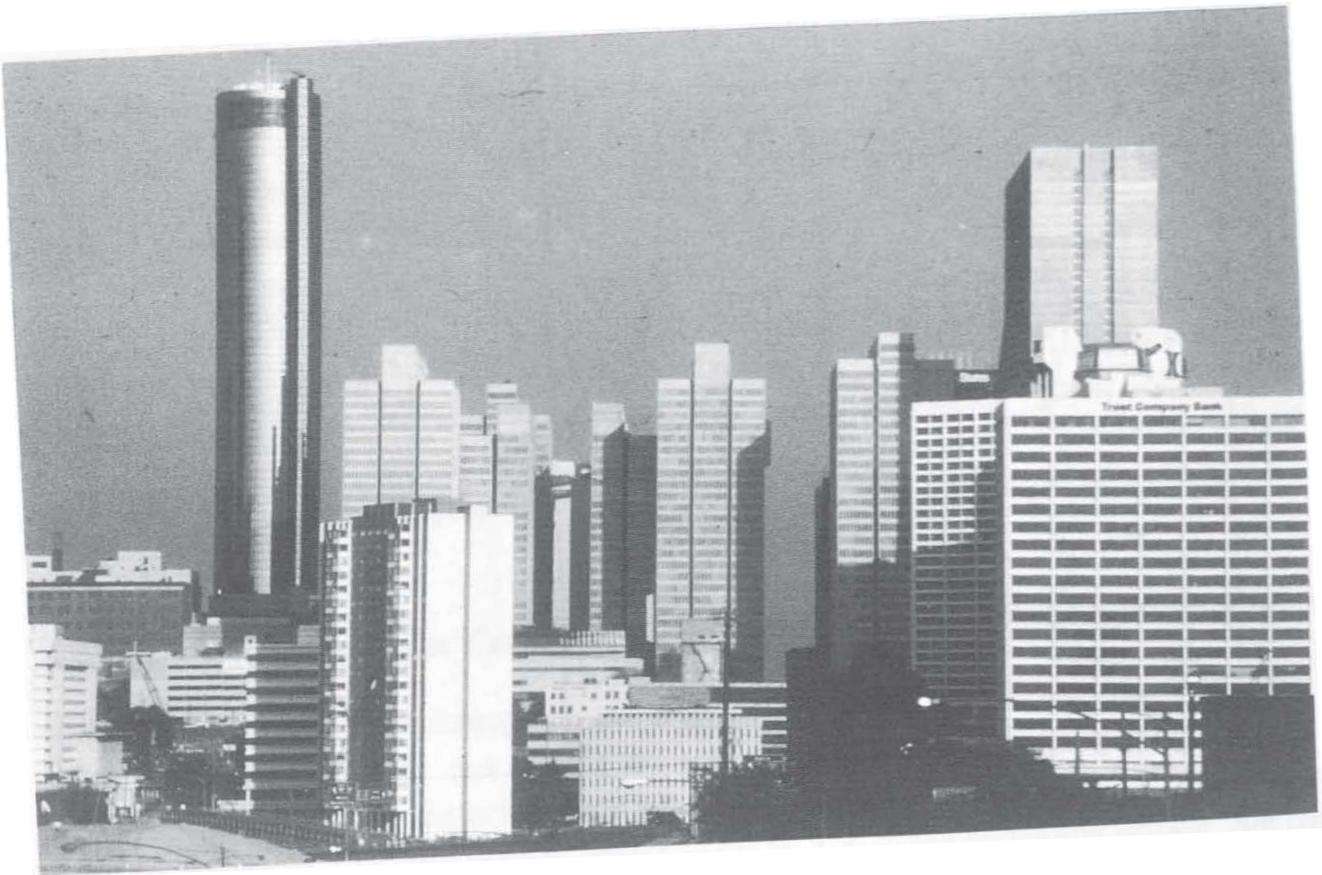


Entwurf: R. Schneider-Sliwa; Kartographie: G. Hellmuth

Nicht ohne Grund lag und liegt der Schwerpunkt Atlantas auf dem Ausbau der »Headquarter-Funktionen«, die als komparativer Standortvorteil Atlantas gelten. Aufgrund ihrer geographischen Lage am Schnittpunkt transkontinentaler Eisenbahnlinien konnte sich die Stadt aus historischer Sicht zu einer bedeutenden Handels- und Großstadt entwickeln. Als einzige Großstadt im Südosten der USA wurde sie der Standort vieler Konzernhauptverwaltungen für lokale, regionale und überregionale Firmen. Für viele Konzerne, die bundesweit operieren, war Atlanta der regionale Hauptstandort. Aus dieser historischen Tatsache erklärt sich auch (1) der gegenwärtige Schwerpunkt auf dem weiteren Ausbau der »Headquarter-Funktionen«, der sich im Boom der Büroflächenentwicklung manifestiert, und (2) die geographische Konzentration aller Maßnahmen auf dem relativ begrenzten Bereich der Downtown und Midtown, da sie den alten und neuen *central business district* (CBD) ausmachen und derartige Funktionen nur in CBDs Standortvorteile haben. Weiterhin wird der Ausbau des Korridors Downtown-Midtown deshalb durch die öffentliche Hand favorisiert, weil dort ohnehin schon die beste Infrastruktur ist und sich bereits alle privaten Investitionen konzentrieren.³⁰

³⁰ Research Atlanta 1989 (Hg.): *Building for the Future, Views of Four Metro Leaders*, Atlanta, S. 101 - 110.

Abb. 5.7. Der Gebäudekomplex des Peachtree Centers in Atlanta



Quelle: Central Atlanta Progress

5.4. Spezielle Strategiebündel, Prioritäten und Konzepte

5.4.1. Wirtschaftliche Entwicklung und funktionale Aufteilung der Central Area

Der seit 1987 und für 15 -18 Jahre gültige Plan für die Central Area enthält viele Komponenten, welche die Lebensqualität der Stadt erhöhen sollen. Besonders wichtig sind zwei Ziele. Das erste betrifft die weitere wirtschaftliche Entwicklung, das zweite den Wohnungsbau. Die Planungen, die in diesen beiden Bereichen getätigt werden, sind aufschlußreiche Indikatoren über die weitere soziale Entwicklung, den Abbau oder die Vertiefung sozialräumlicher Disparitäten. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung wie auch des Wohnungsbaus sind die Ziele ebenso einfach wie offensichtlich.³¹ Die wirtschaftspolitischen Strategien sahen und sehen vor, in Central Atlanta ein angemessenes *job and business mix* zu schaffen. Das bedeutet den Ausbau der wirtschaftlichen Grundpfeiler Handel und Dienstleistungen, des Finanzsektors und der Telekommunikation. Vor allem hinsichtlich des Einzelhandels soll

³¹ City of Atlanta, Central Atlanta Progress and Fulton County 1988 : Central Area Study II. Final Report Atlanta.

der Tatsache Abhilfe geschaffen werden, daß in der Central Area außer einigen großen Kaufhäusern keine Subzentren zur Versorgung existieren. Ferner sollen mehr Arbeitsplätze für Kernstadtbewohner geschaffen werden. Dies soll dadurch erreicht werden, daß Kernstadtbewohner bevorzugt eingestellt werden; eine Auflage oder eine diesbezügliche Quotenregelung gibt es allerdings nicht. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Rekrutierung neuartiger Arbeitsplätze zur Diversifizierung der Wirtschaft und der Verhinderung der weiteren Arbeitsplatzabwanderung.³² Letzteres ist in Atlanta ein ernstes Problem, und man sieht den Schwerpunkt weiterer Maßnahmen nicht in der Förderung des Arbeitsplatzwachstums, sondern in der *business retention*. Alle diese Ziele gelten bereits Anfang der 80er Jahre³³, sie werden auch gegenwärtig vertreten. Es gab aber 1993 erstmalig neue Empfehlungen, das Potential innerstädtischer Problemgebiete stärker zu nutzen. Dies soll z. B. durch Vertragsvergabe städtischer Behörden an gemeinnützige Nachbarschaftsorganisationen geschehen, die soziale Dienste oder andere Aufbauarbeit leisten. Ferner soll dem *redlining* effektiver entgegengetreten werden, der zwar verboten, aber noch praktizierten restriktiven Kreditvergabe der Banken in Gebieten des Verfalls und erhöhter Kriminalität. Ferner sollen finanzielle Anreize geschaffen werden, damit Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsprozeß integriert werden. Ein Startkapital in Form von »Mikrokrediten« soll an Unternehmer vergeben werden, welche sich in innerstädtischen Stagnationsgebieten ansiedeln. Schließlich soll finanzielle und technische Hilfe an Unternehmerverbände in ausgewählten Stadtteilen gegeben werden, der dem Aufbau der gewerblichen Strukturen des jeweiligen Gebietes dienen soll. Angeregt werden auch konzertierte Aktionen und Partnerschaften zwischen Behörden, gemeinnützigen Organisationen, Unternehmerverbänden, Konzernen, Universitäten und anderen Ausbildungsstätten. Diese Partnerschaften sollen innovative Konzepte und Maßnahmen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung von Stadtteilen, deren »Leistung« unter dem Möglichen liegt (*those parts of Atlanta which are underperforming*), ausarbeiten.³⁴

Dabei fallen allerdings fünf Aspekte auf. Erstens sind die neuen Schwerpunkte, die eine gewisse soziale Orientierung zeigen, z. B. die Unterstützung von gemeinnützigen Organisationen in Stagnationsgebieten, eben nur Empfehlungen oder Absichtserklärungen. Zweitens macht eine Betrachtung der bestehenden Einzelmaßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung deutlich, daß es sich hierbei um ganz bestimmte Kategorien und Projekte handelt, welche sich kaum auf die ausgedehnten Gebiete des Verfalls, der wirtschaftlichen Stagnation und der Sozialproblematik in der südwestlichen Kernstadt auswirken dürften. Die Schwerpunkte sind: (a) Kongreßstätten und Hotels, (b) Entertainment, Vergnügungsstätten und touristische Attraktionen, (c) neue Einkaufsmeilen, (d) Ausbau des Regierungsviertels, (e) Fertigstellung CBD-naher mittelständischer Wohnviertel.

³² Oxendine, J. und Smith, M. Greene 1993: Economic Development. In: Research Atlanta (Hg.) Election Issues '93, Atlanta, S. 18 - 22.

³³ City of Atlanta, Department of Community Development, Bureau of Planning 1984: Economic and Community Development Strategies; City of Atlanta 1985: Comprehensive Development Plan Update 1985. Atlanta

³⁴ Oxendine, J. und Smith, M. Greene 1993, op. cit., S. 18 - 22.

Drittens ist die *corporate center strategy* ein gebietsspezifisches infrastrukturelles Aufbereiten eines Konzernstandorts, wobei auch Bürotürme spekulativ gebaut werden. Als solche ist sie eher ein Ersatz für eine Strategie zur Förderung des Wirtschaftswachstums; sie geht von einem »Trickle-down-Effekt« aus, wonach eine Verbesserung äußerer Rahmenbedingungen und des Umfelds im Zentrum Atlantas notwendigerweise anhaltendes wirtschaftliches Wachstum zur Folge haben werde. Hohe und anhaltende Leerstandsdaten auch in Wolkenkratzern zeigen jedoch, daß dies nicht so ist.

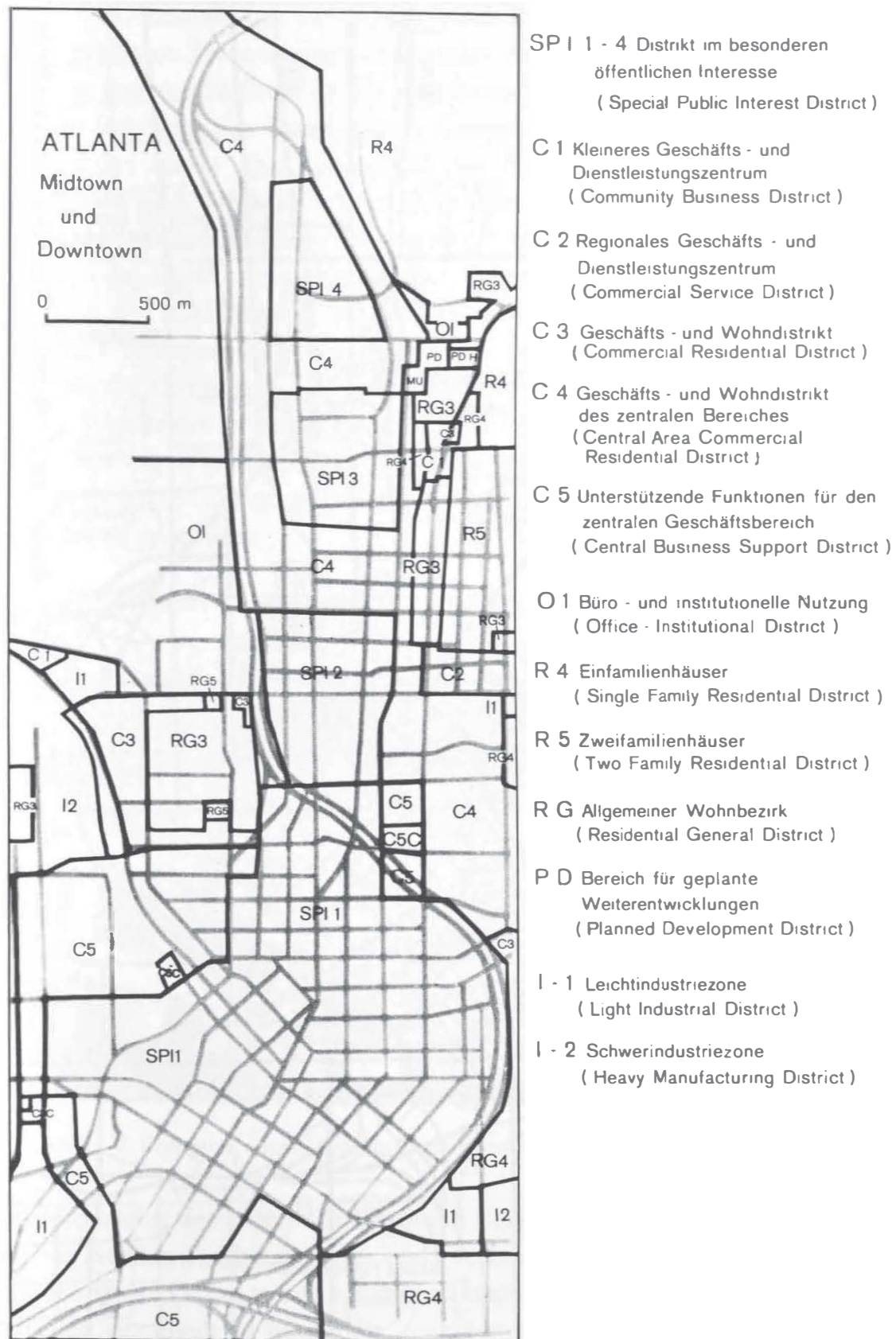
Viertens fällt auf, daß bei der Planung für *neighborhoods* hauptsächlich die gemeint sind, die innerhalb des Central Area liegen; jedenfalls ist *neighborhood commercial revitalization* außerhalb der Central Area relativ begrenzt. Die von der Planung ausdrücklich ausgewählten *neighborhoods*, deren gewerbliche Strukturen ausgebaut werden sollen, liegen fast ausnahmslos in der Central Area und entlang einiger U-Bahnstationen.

Fünftens ist beachtenswert, daß es in einer Zeit, in der andere amerikanische Großstädte »Developer« verpflichten, Abgaben für innerstädtische Stagnationsgebiete zu entrichten (vgl. Kapitel VII und IIX zu Boston), in Atlanta keine diesbezüglichen Maßnahmen getroffen wurden. Weder in den 80er Jahren noch beim gegenwärtigen Bauboom für die Olympiade müssen »Developer« Abgaben leisten, die für die Verfallsgebiete außerhalb des zentralen Bereiches genutzt werden.

5.4.1.1. Gebietsspezifische Planungsmaßnahmen

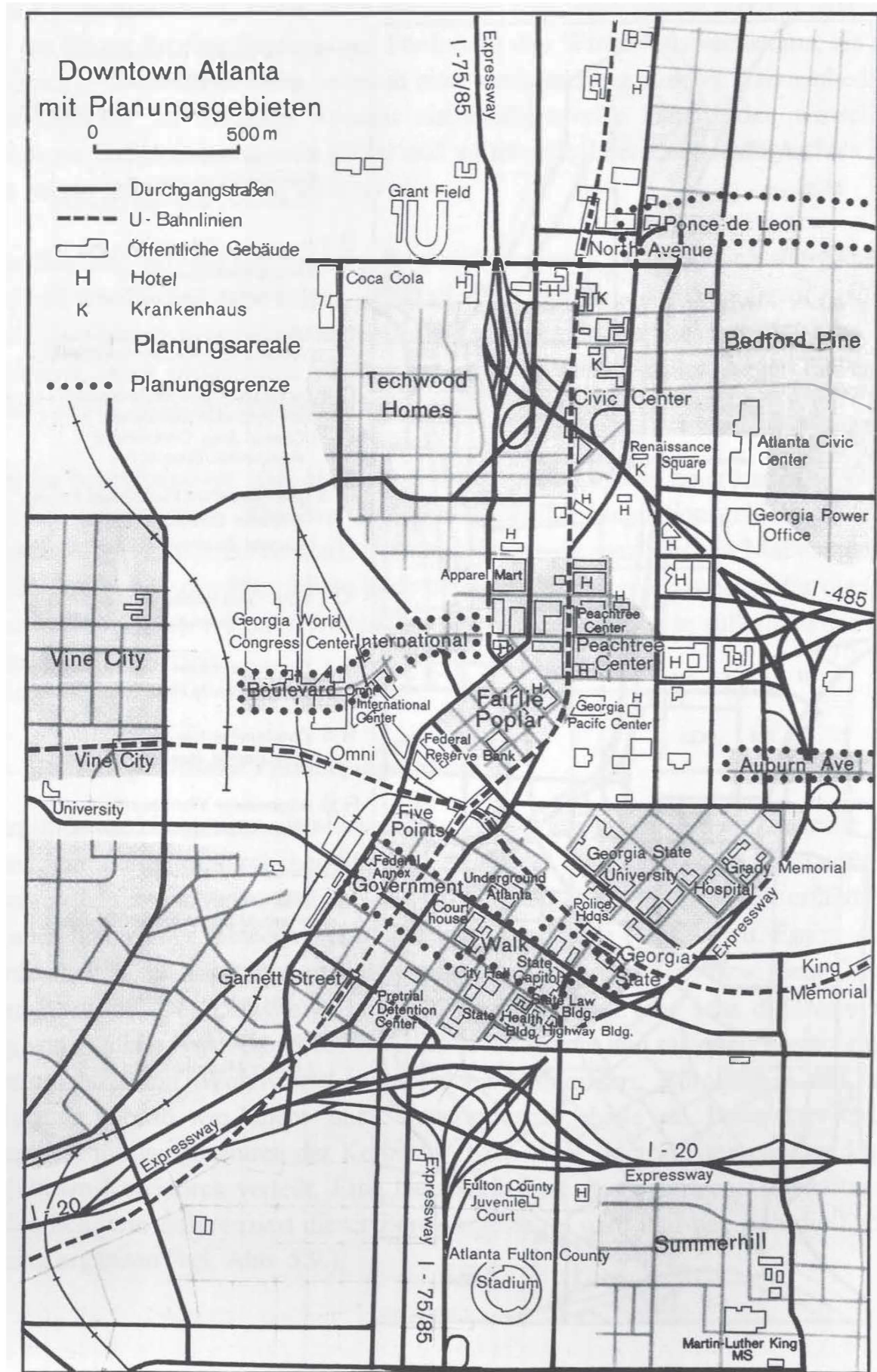
Die Kernstadt wird insgesamt als »lineare Stadt« entwickelt. Es wird ein zentraler Korridor ausgebaut, der sich vom nördlichen Stadtteil Buckhead über die Central Area erstreckt und seit wenigen Jahren auch eine südliche Fortsetzung hat. Diese lineare Stadt erfährt die Bündelung aller finanzieller, planerischer und unternehmerischer Ressourcen. Einige Abbildungen verdeutlichen die Planungsbemühungen in Atlanta Downtown- bzw. dem Downtown-Midtown-Korridor. Der Downtown-Midtown-Korridor zeigt eine sehr differenzierte Ausweisung von Flächen (vgl. Abb. 5.8.). Dies schließt kleinere und regionale Versorgungs- und Dienstleistungszentren, Wohnviertel verschiedenen Charakters, Büroflächen und institutionelle Nutzung ebenso wie Leicht- und Schwerindustrialgebiete ein. Dementsprechend sind die Hauptbeschäftigungszentren der Kernstadt, bzw. ihrer Central Area entlang des Downtown-Midtown-Korridores verteilt. Eine Detailaufnahme des zentralen Geschäftsbereiches macht deutlich, wie differenziert dieser Bereich gestaltet wird und wie sich die Funktionen gegenseitig ergänzen (vgl. Abb. 5.9.).

Abb. 5.8. Vorgesehene Flächennutzung in Atlantas Downtown- und Midtown-Korridor



Quelle: City of Atlanta, Bureau of Planning, 1987; Kartographie: G. Hellmuth

Abb. 5.9. Die Planungsgebiete in Downtown- und Midtown-Atlanta



Entwurf: R. Schneider-Sliwa; Kartographie: G. Hellmuth

5.4.1.2. Der südliche CBD - Aufbau von Behördenvierteln

Im südlichen CBD entsteht ein Viertel, das durch Institutionen wie die Georgia State University, ihre geplanten Erweiterungsbauten, oder dem Großklinikum Grady Memorial genutzt wird. Ein anderes Segment ist das Regierungsviertel. Dies ist wiederum aufgeteilt in ein Viertel mit Behörden des Bundesstaates Georgia, sowie einen Korridor mit Ämtern der Kommune und des *county*. Das Konzept für das Projektgebiet »Government Walk« (Abb. 5.10.) sah vor, ein neun Straßenblocks umfassendes Gebiet entlang des Martin Luther King Jr. Drive und der Mitchell Street, in dem bereits Behörden des Bundes, des Staates Georgia, des *county* und der Stadt Atlanta konzentriert waren, umzugestalten. Das ganze Gebiet im südlichen CBD, der einst das Kernstück Atlantas war, war noch in den ausgehenden 80er Jahren sehr stark verslump. Baulicher Verfall, Schließung von Geschäften und Vandalismus kennzeichneten die Umgebung des Behördenkorridors. Der Verfall wurde durch den Bau der Ost-West Strecke der U-Bahn beschleunigt, die teilweise auch überirdisch verläuft, wodurch das Gebiet vom CBD abgeschnitten wurde und kaum noch für Fußgänger zugänglich war. Mit dem Projekt »Government Walk« begann die Stadt 1987, insgesamt \$ 80 Mio. in diesen Korridor zu investieren.

Abb. 5.10. Das Projektgebiet »Government Walk« - fußgängerorientiertes Behördenviertel im südlichen CBD



Quelle: V. Compton, City of Atlanta Department of Community Development

Dabei wurde zunächst das äußere Umfeld durch Renovationen und Sanierung von Gebäuden verbessert; es wurden Fußgängerzonen und -verbindungen zwischen den wichtigsten Gebäuden geschaffen.³⁵ Ferner wurde ein neues Behördenzentrum angelegt und Behörden aus anderen Teilen der Stadt in neue oder renovierte Gebäude verlagert. Mit dem Projekt »Government Walk« wollte die Stadt öffentliche und private Investitionen in einem verfallene-

³⁵ City of Atlanta, Department of Community Development, 1991: Government Walk. Atlanta.

nen Innenstadtbereich anregen, der über das eigentliche Planungsgebiet weit hinausgeht und Gebiete weiter südlich wie auch unmittelbar nördlich mit einbeziehen, welche als »unterentwickelt« gelten. Die Schaffung einer fußgängerfreundlichen Umgebung erhält in Atlanta einen immer größeren Stellenwert, nachdem die Bebauung nur »Addition von Bau-masse« mit überdimensionierten Büro- und Hotelkomplexen und eine »autistische Welt«, ein »Schlachtfeld völlig introvertierter feindseliger Solitäre« mit einem starken »Sogeffekt«, d. h. dem Abzug des Lebens von den Straßen, geschaffen hatte.³⁶

Ein Korridor, der revitalisierungsbedürftig ist, und für den auch Planungen durch CAP bestehen, ist der am südöstlichen Ende des alten CBD gelegene Bereich »Sweet Auburn«. Die Auburn Avenue (vgl. Abb. 5.11.), die in unmittelbarer Nähe des CBD liegt, galt einst als das »Mekka schwarzer Geschäftsleute« und war die wichtigste Geschäftsstraße des schwarzen Atlanta schon um die Jahrhundertwende. Seit dreißig Jahren ist sie aber von außerordentlich starkem Verfall gekennzeichnet (vgl. Abb. 5.12.), obwohl der Bereich, in dem Martin Luther King Jr. aufwuchs und wirkte, von der Bundesregierung bereits vor zwanzig Jahren zum erhaltenswerten National Historic District ausgewiesen wurde. Über 30 % der Gebäude entlang der Auburn Avenue sind vakant und vandalisiert.³⁷ Hier scheitern allerdings die Planungsbemühungen von CAP und städtischen Behörden am politischen Widerstand gegen die völlige Umgestaltung des traditionsreichen Bezirks und der Befürchtung, daß der Name des Bürgerrechtlers für die Ziele der Immobilienwirtschaft Atlantas kommerziell ausgeschlachtet wird. Da die Stadt wiederum die von der *community* gewünschten geringfügigen Verbesserungen nicht fördert und viele ärmere Haushalte sich die erforderlichen Renovationen nicht leisten können, bleibt dieser National Historic District weiterhin ein Bereich mit starken Verfallserscheinungen.

³⁶ Mönninger, M. 1990: Die verschwundene Stadt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 155, 7. Juli und ders. 1991/1992: Verschwundene Städte: Atlanta - Zukunft der Metropole? In: Public Design. Jahrbuch der Gestaltung öffentlicher Räume, Messe Frankfurt GmbH, S. 174-178.

³⁷ City of Atlanta und Central Atlanta Progress 1990: Peachtree Street/Avenue Design Competition, Milwaukee, Wis.

Abb. 5.11. Verfallserscheinungen im Umfeld des Martin Luther King Jr. National Historic District



Photo: Verf.

Abb. 5.12. Verfall auf der Auburn Avenue



Photo: Verf.

Zur Belebung des südlichen CBD sollte auch die Sanierung von Underground Atlanta dienen, direkt nördlich des Projektgebietes von »Government Walk«. Das Gebiet wird von Marietta Street und Decatur Street im Norden, den Stadt- und Bundesautobahnen östlich und südlich sowie der Southern Railroad im Westen begrenzt. In diesem Bereich herrschten Kriminalität, Vandalismus, Brandstiftung und marginale Nutzungen vor. Underground Atlanta ist ein Teil des viel größeren südlichen Stadtgebietes, in dem große transkontinentale Eisenbahnlinien zusammentrafen, die in den 20er Jahren durch ein System von Viadukten überdacht wurden. In den 60er Jahren begann man erstmalig, einen Teil dieses unterirdischen Atlanta als Zentrum des Entertainment und des Nachtlebens auszubauen. Um 1972 verzeichnete das erste Underground Atlanta über 1200 Arbeitsplätze und jährliche Besucherzahlen von rd. 3,5 Mio. Schwierigkeiten mit dem Management sowie der Bau der U-Bahn durch Underground Atlanta hatten den Erfolg dieser unterirdischen *mall* gefährdet, das Gebiet verkam zum Rotlichtbezirk mit hoher Kriminalität und wurde 1981 geschlossen. Seit 1988 wurde Underground Atlanta zum zweiten Male aufgebaut mit dem Ziel, das ganze Projektgebiet (unterirdisch wie oberirdisch) wieder in den städtischen Wirtschaftskreislauf zu integrieren, ferner einen »Quincy Market-Effekt«, d. h. eine starke Attraktion für Besucher aus der Stadt sowie Touristen zu schaffen, um dadurch die Kernstadt zu beleben. Angestrebt und erreicht wurden ca. 3000 neue Arbeitsplätze im zweiten Underground Atlanta und ca. \$ 90 - 100 Mio. Umsätze in den Einzelhandelsgeschäften, Restaurants und Stätten der Unterhaltung. Diesem neuen Underground Atlanta, das seit 1989/90 operiert, wurde ein großer Erfolg vorausgesagt, was darin begründet lag, daß ein großer Teil der Flächen bereits in öffentlicher Hand war oder durch die öffentliche Hand erworben und danach in das Management des »Developers« übergeben werden konnte. Zentrale Kontrolle über eine solche *festival mall* in der Auswahl der Geschäfte durch private Sicherheitsdienste galt als wichtigster Faktor für den Langzeiterfolg.³⁸

5.4.1.3. Der CBD und die Revitalisierung des Bezirks Fairlie Poplar

Der Belebung des CBD dient auch die Sanierung und Renovierung des historischen Viertels Fairlie Poplar, das 21 Straßenblocks in Central Atlanta einnimmt und dessen Bausubstanz zu einem großen Teil aus der Jahrhundertwende stammt. Die subventionierte Sanierung der Gebäude, Umwandlung einiger Büroetagen in Wohneinheiten sowie umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung des äußeren Umfeldes, z. B. durch öffentliche Parks, Straßenbegrünung und Maßnahmen zur Förderung der öffentlichen Sicherheit (z. B. durch einige hundert berittene Polizisten) zielten darauf ab, einen fußgängerfreundlichen Stadtteil innerhalb des CBD zu schaffen. Er belebt das Stadtbild v. a. zur Mittagszeit durch die arbeitende Tagesbevölkerung. Durch eine Vielzahl innovativer Finanzierungsstrategien von seiten der öf-

³⁸ City of Atlanta 1986: Amended and Restated Underground Atlanta Urban Redevelopment Plan. Atlanta. Das 1989 fertiggestellte Projekt ist aber nicht unumstritten, vgl. Guskind R. und Peirce, N. R. 1988: op. cit. S. 2307 - 11.

fentlichen Hand konnte dieses Gebiet v. a. in den ausgehenden 80er Jahren die Aufwertung erfahren, welche von CAP und den Geschäftsverbänden des Bezirks Fairlie Poplar vorgesehen war. Dieser ehemals verfallene Teil des CBD erlebte einen neuen Zuwachs an Einzelhandelsgeschäften und Restaurants ebenso wie einen neuen Markt für seine Büroflächen. Dadurch konnte Fairlie Poplar wieder in den innerstädtischen Wirtschaftskreislauf integriert werden.

Der Sektor, der sich nördlich an Fairlie Poplar anschließt, wird von der Hotel-, Kongreß- und Touristenindustrie dominiert. Der große Komplex mit Kongreßgebäuden im westlichen CBD, der in den 70er Jahren in einer Urban Renewal-Fläche entstand und ein Jahrzehnt relativ isoliert war, wurde dabei durch Aufwertung des International Boulevard als fußgänger- und touristenfreundliche Geschäftsstraße mit dem Kern des CBD verbunden. Dieser schließt noch einen kleinen Teil des historischen Stadtkerns (das Viertel Fairlie Poplar) ein, ferner die Mega-Hotels und Mischnutzungskomplexe (z. B. Peachtree Center), in denen die unternehmensbezogenen Dienstleistungen, v. a. die »4-A« (*attorneys, accountants, analysts, associations*) dominieren. Ein weiterer Sektor entsteht derzeit im westlichen CBD in unmittelbarer Nähe des Kongreßzentrums; hier konzentrieren sich die Bauaktivitäten für die Olympischen Spiele 1996.

5.4.1.4. Der Midtown-Korridor und Aufbau eines neuen CBD

Nach Norden schließt sich ein weiteres Segment an, das sich noch im Aufbau befindet, bereits Hotels und Dienstleistungskonzentrationen aufweist, aber noch keinen geschlossenen Korridor darstellt (vgl. Abb. 5.13.). Wiederum weiter nördlich wurde schon in den 70er Jahren mit dem Bau des Civic Center eine Erweiterung des CBD eingeleitet; es entsteht eine neue »manhattanisierte« Silhouette mit Bürogebäuden.

Abb. 5.13. Der Midtown-Korridor - Blick nach Norden



Photo: Verf.

Der Bereich Civic Center bis zur North Avenue ist ein geplanter Wachstumspol inmitten ehemaliger Slums, die abgetragen wurden. Von diesem neuen CBD aus wuchs die Büroflächenbebauung nach Süden in Richtung auf den alten CBD und die U-Bahnstation Five Points. Im Downtown-Midtown-Korridor entstanden nicht nur neue städtische Verwaltungsfunktionen und andere Büroflächen, sondern auch viele kulturelle Einrichtungen. Eine Vielzahl von Museen und Theater auf einem 15 Block umfassenden Abschnitt der Peachtree Street lockt jährlich ca. 3,5 Mio. Besucher an. Die Verwaltungs- und kulturellen Funktionen waren von dem Verband der Geschäftsleute (CAP-assoziert) aus der nördlichen Downtown in der nordöstlichen Downtown und dem »schwarzen« Wohnviertel Buttermilk Bottom/Bedford Pine geplant worden. In diesem Gebiet gab es seit der Ära des *Urban Renewal* bereits größere Freiflächen, die sich für die nördliche Ausdehnung des zentralen Geschäftsbereichs eigneten. Weitere Flächen wurden in den 80er Jahren von Verwaltungs- und Hotelgebäuden eingenommen, wobei die letzte ansässige Bevölkerung und Kleingewerbestruktur aus der Midtown verschwand.

5.4.1.5. Ponce de Leon - die östliche Ausdehnung der Midtown

Ein weiterer Entwicklungskorridor ist in Ausführung, es handelt sich um die Inwertsetzung der großen Ost-Weststraße Ponce de Leon, deren gewerbliche Struktur und Gebäude sehr stark verfielen. Da die Straße aber zwischen neuen mittelständischen Wohngebieten im Norden und den noch im Bau befindlichen eleganten »In town-Wohnvierteln« des Sanierungsgebietes Bedford Pine liegt, wurde die Sanierung des Ponce de Leon Wohn- und Geschäftskorridors ein wichtiger Schwerpunkt. Dabei unterstützt die Stadt durch die zwischen-geschaltete Atlanta Economic Development Corporation Planungen, welche CAP in Zusammenarbeit mit der Intown Business Association 1987 erarbeitet hat. Vorgesehen sind Geschäftszentren, die jeweils einer kleineren *neighborhood* zuliefern, sowie Spezialitäten-restaurants, Boutiquen und Einzelhandelsgeschäfte, ferner medizinische, juristische und finanzielle Dienstleistungen und Immobilienbüros. Ausgerichtet sind diese Planungen auf einen Markt von 50 000 Personen, in Ein- bis Zweipersonen-Haushalten, davon 40 % mit Hochschulausbildung und gehobenen Einkommen.³⁹ Da der Korridor nur rd. 1,5 km vom CBD entfernt ist, und die Peachtree Avenue, die wichtigste Nord-Süd Straße in Central Atlanta kreuzt, verspricht die Aufbereitung des Ponce de Leon Korridors Erfolgs- und Ertragspotential. Mit der Revitalisierung des Korridors zu einem Boulevard nach europäischem Vorbild sind jedoch hohe soziale Kosten verbunden, da ärmere Anwohner entlang des Korridors verdrängt werden.

Bislang hat sich die Revitalisierung der Midtown allerdings noch nicht als so erfolgreich erwiesen, wie beabsichtigt war. Zwar fand eine sehr beeindruckende Bebauung mit Bü-

³⁹ City of Atlanta, Department of Community Development, Bureau of Planning, o. J.: Ponce de Leon. A Partnership Strategy for Intown Investment. Atlanta.

rotürmen statt und man erwartete, daß sich in diesem neuen CBD wirtschaftliche Entwicklung ohne Einbußen für den bestehenden alten CBD vollziehen würde. Jedoch gibt es Anzeichen, daß die Gebäude in der Midtown auch Jahre nach ihrer Fertigstellung hohe Leerstandsrate haben, und daß ein Teil der Firmen, die sich in der Midtown angesiedelt haben, aus Atlantas Downtown abgewandert und keine neuen Firmen oder Filialen sind. Dieser Trend wird als Belastung für den alten CBD angesehen.

Die Entwicklungen in der Midtown sind also trotz ihrer beeindruckenden Auswirkungen auf das Stadtbild problematisch, dennoch befindet sich ein ähnlicher Korridor in der südlichen Kernstadt entlang der Garnett und West-End U-Bahnstationen als Katalysator für weitere Entwicklungen in der südlichen Kernstadt in der Ausführungsphase. Dieses südliche CBD-Gebiet hat mehrere Vorteile, z. B. die bestehenden U-Bahnlinien, das Fehlen sozialer Wohnungsbauprojekte, das Vorhandensein großer Freiflächen für Büro-, Gewerbe- und Wohnflächen in verdichteter Bauweise.⁴⁰

5.4.1.6. Die westliche Ausdehnung des CBD - Planungen für die Olympiade und danach

Ein weiterer funktionaler Sektor entsteht im westlichen CBD durch den Bau von Mega-Sportstätten für die Olympischen Spiele 1996. Man geht davon aus, daß die Bautätigkeiten und der Besucherstrom der Kernstadt ein Einkommen von mindestens \$ 3,5 Mrd. erbringen; ca. 45 000 Arbeitsplätze werden durch die Bautätigkeiten geschaffen, ca. 39 000 Arbeitsplätze entstehen durch die Bedürfnisse und Ausgaben der Besucher.⁴¹ Diese Planungen haben in erster Linie Auswirkungen für Atlantas zentralen Bereich. Es ist nicht das erste Mal, daß die Stadt den Bau von Sportstätten nutzt, um Innenstadtbereiche gleichzeitig dauerhaft umzugestalten und dadurch Einkommensströme in Millionenhöhe zu erzielen. Diese Strategie begann mit dem Bau des Fulton County Stadium in einem *federal slum* südlich der Central Area. Die Ausrichtung der Olympischen Spiele 1996 ist der jüngste Versuch in Richtung auf die schnelle, aber dauerhafte Umstrukturierung von problematischen Innenstadtgebieten. Die Bautätigkeiten für die Olympischen Spiele machen es notwendig oder gelten als ein Grund dafür, daß Slumgebiete aus dem CBD-nahen Bereich weichen müssen, wie z. B. Techwood Homes im Westen, ein *federal slum* größter Armut und Kriminalitätsraten in der City of Atlanta.

⁴⁰ City of Atlanta, Central Atlanta Progress und Fulton County 1987: West End Design Assistance Team. Atlanta.

⁴¹ Atlanta Chamber of Commerce 1993: Atlanta 1996 Olympic Facts. Milwaukee, Wisc.

5.4.2. Der äußere Ring der Central Area

5.4.2.1. Aufbau mittelständischer Wohnviertel und »Wohnungsbau-Enterprise-Zonen«

Central Atlanta Progress implementiert zielstrebig auch eine »Vision« für den Wohnungsbau in den Gebieten, welche die Downtown und Midtown in einem Ring umgeben. Schwerpunkt der Revitalisierung dieser Bereiche ist die »Back to the city-Planung«, welche die Wohnfunktion in der Kernstadt, speziell um die Downtown wieder aufbauen will. Dazu hatte man bereits 1981 mit der Ausweisung eines weiteren Ringes von erhaltenswerten historischen Stadtvierteln und städtischen Entwicklungszonen um die Central Area begonnen (vgl. Abb. 5.14.), der einige Sanierungen zur Folge hatte. Durch den Schwerpunkt auf CBD-nahen Wohnungsbau sollte der zentrale Bereich Atlantas stabilisiert werden, weil zusätzliche Märkte und Kunden für die Geschäfte, die kulturellen Einrichtungen und Freizeitstätten geschaffen werden. Außerdem sollte der zentrale Bereich wieder tags und nachts belebt werden, was auch als wesentlicher Faktor für die Sicherheit der Touristen und suburbanen Besucher Atlantas angesehen wird.⁴² Ferner sollen dadurch langfristige Einkommensströme und eine Erhöhung des Steueraufkommens gesichert werden. Die Prioritäten für den Wohnungsbau der Central Area sind:⁴³ Die Schaffung von mindestens 10 000 Wohneinheiten für gehobene Einkommensgruppen einschließlich aller Versorgungseinrichtungen. Dabei sollen jedoch auch Wohneinheiten für untere und mittlere Einkommensgruppen erhalten und saniert werden. Der soziale Wohnungsbau in seiner typischen Form soll allerdings eliminiert werden.⁴⁴

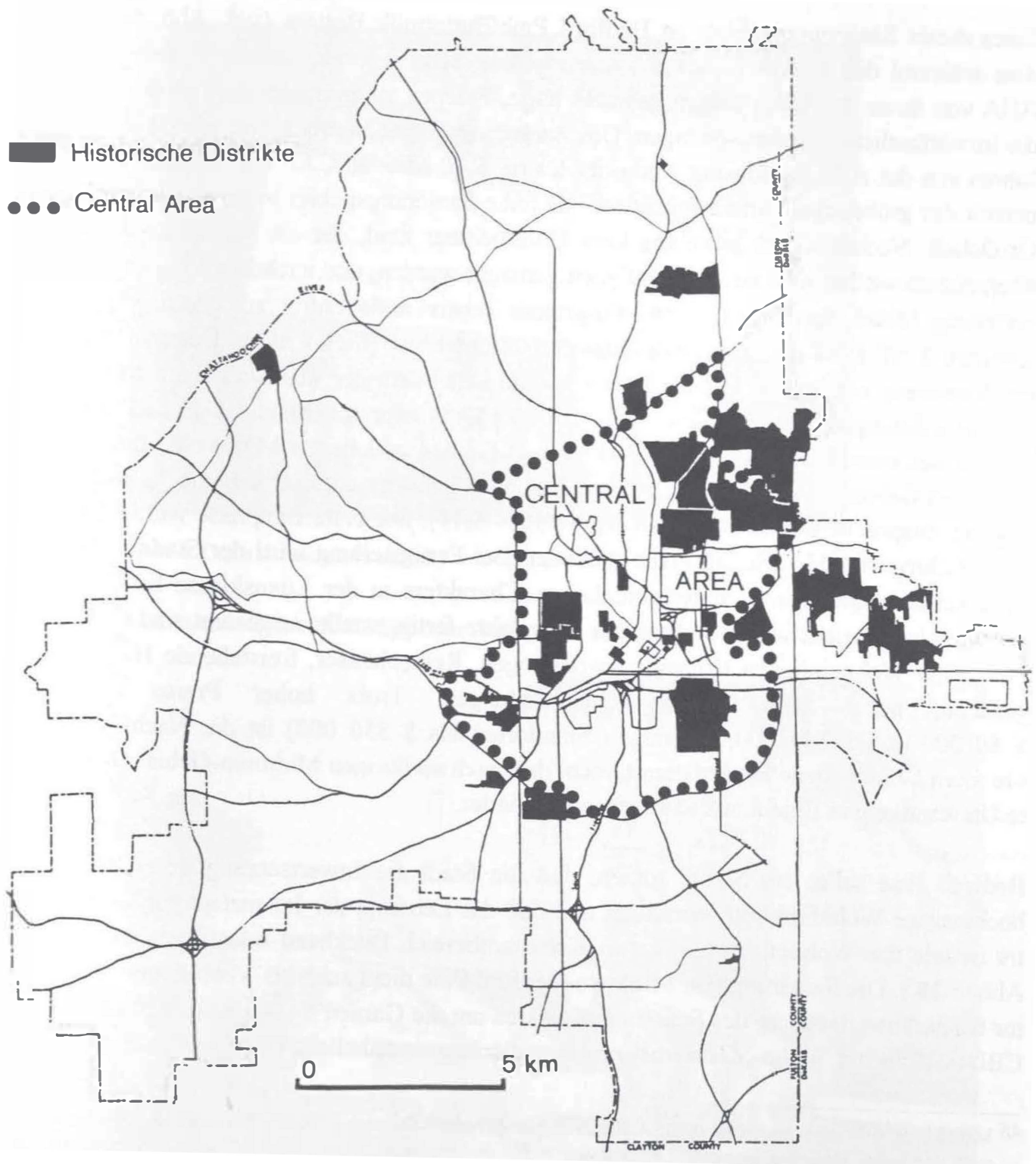
Zur Förderung des innerstädtischen Wohnungsbaus für den gehobenen Mittelstand sind im gesamten Kernstadtgebiet Flächen ausgewiesen worden, die aufgrund ihrer sozioökonomischen und baulichen Charakteristika den Einsatz von Bundesstadtentwicklungsgeldern (CDBG) in »Wohnungsbau-Enterprise-Zonen« rechtfertigen (vgl. Abb. 5.3.) und in denen Wohnungsbauunternehmer Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln oder Steuervergünstigungen erhalten können. Zwischen den ausgewiesenen Flächen 1987 und der tatsächlichen ringförmigen Anordnung der »Wohnungsbau-Enterprise-Zonen« von 1992, auf denen steuerbegünstigte »Upper class-Wohnanlagen« geplant sind, besteht jedoch eine sehr große Diskrepanz (vgl. Abb. 5.4.). Es entstehen überwiegend Eigentums-Wohnanlagen, die zwar ein sogenanntes *income mix* repräsentieren sollen, bei denen aber die Preisuntergrenze den unteren Mittelstand ausschließt. Diese Wohnungsbaumaßnahmen der frühen 90er Jahre revitalisieren ausschließlich Gebiete, die vormals durch eine ärmere, schwarze Bevölkerung gekennzeichnet waren. Dabei handelt es sich um Wohngebiete, die während des *Urban Renewal* abgerissen worden sind und seither als Freiflächen einer neuen Nutzung entgegesehen.

⁴² Federal Reserve Bank of Atlanta 1986: Final Report of the Downtown Housing Strategy Group. Atlanta; City of Atlanta, Central Atlanta Progress, Fulton County 1986: Upper Downtown Development Plan. Housing Urban Design Assistance Team. Atlanta.

⁴³ *ibid.*

⁴⁴ Research Atlanta (Hg.) 1989: Building for the Future, Views of Four Metro Leaders. Atlanta, S. 108.

Abb. 5.14. Ausgewiesene historische Distrikte in der Kernstadt Atlanta



Quelle: Atlanta Urban Design Commission 1987

5.4.2.2. Bedford Pine

Eines dieser Sanierungsgebiete ist Bedford Pine/Buttermilk Bottom (vgl. Abb. 5.10.), von dem während des *Urban Renewal* Tausende umgesetzt wurden, nachdem die Stadt bzw. AHA von ihrem Recht Gebrauch gemacht hatte, Flächen zu enteignen und zu übernehmen, die im »öffentlichen Interesse« lagen. Das Sanierungsgebiet Bedford Pine wurde in den 70er Jahren von der Atlanta Housing Authority für rd. \$ 10 Mio. an CAP abgetreten. Es war seinerzeit das größte zusammenhängende CBD-nahe Sanierungsgebiet in einer amerikanischen Großstadt. Nachdem sich jahrelang kein Unternehmer fand, der die Bebauung der Fläche übernehmen wollte, weil zu viele Auflagen gemacht wurden, und nachdem 1974 die Bundesregierung Mittel durch das CDBG-Programm relativ auflagenfrei zur Verfügung stellte, formierte CAP 1974 ein profitorientiertes Subunternehmen (Park Central Communities), das die Sanierung einleitete.⁴⁵ Bedford Pine wurde seit Mitte der 80er Jahre mit Mitteln des Bundeswohnungsbauministeriums (vgl. Abb. 5.15.) wieder aufgebaut. Das Ziel von CAP war, dieses riesenhafte Areal zum Wohngebiet für den gehobenen Mittelstand auszubauen, dabei das Gebiet so aufzuteilen, daß einzelne, im Charakter unterschiedliche Viertel für gehobene Ansprüche entstehen sollten (vgl. 5.15. - 5.17). Die erste Bauphase wurde 1988 mit dem Wohnviertel 330 McGill Place beendet. Bei Fertigstellung wird der Stadtteil Bedford Pine verschiedene Viertel unterschiedlichen Charakters in der Luxusklasse haben.⁴⁶ Fast 2300 Wohneinheiten waren Anfang der 90er Jahre fertiggestellt; insgesamt sind in Bedford Pine 2500 Wohneinheiten (Eigentumswohnungen, Reihenhäuser, freistehende Häuser) vorgesehen, nebst allen Versorgungseinrichtungen. Trotz hoher Preise (zwischen \$ 80 000 und \$ 200 000, in einigen Standorten bis \$ 350 000) ist die Nachfrage nach »In town-Wohnungen« bereits derart hoch, daß auch im übrigen Midtown-Gebiet eine rasanten Umwandlung in Eigentumswohnungen stattfindet.

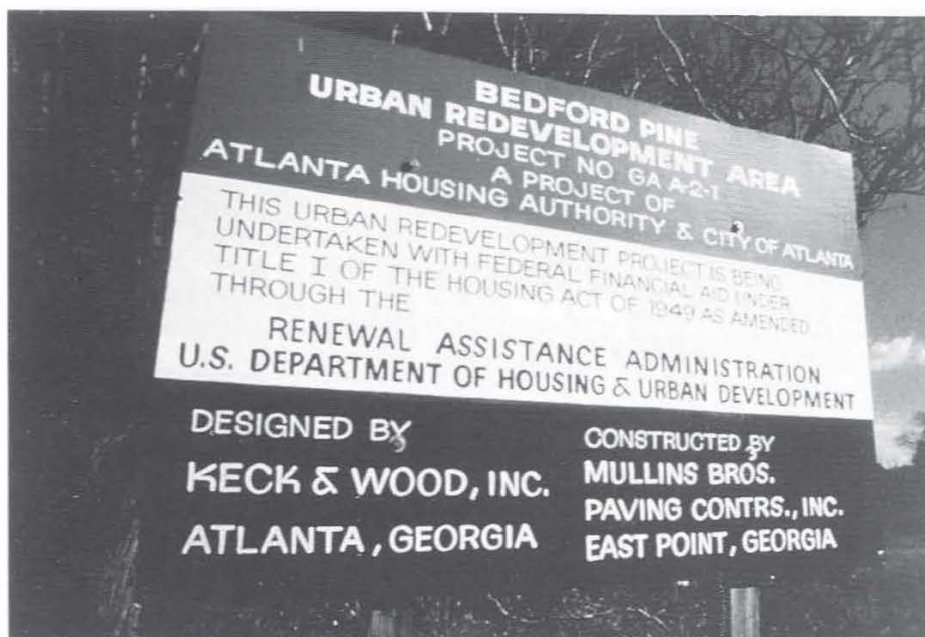
Bedford Pine sollte ein Signal setzen, daß die Stadt die Inwertsetzung des CBD durch hochwertige Wohnfunktion unterstützt und daß das Leben in der Innenstadt genauso attraktiv ist wie das Wohnen im nördlichen Kernstadtbereich Buckhead oder den *suburbs* (vgl. Abb. 5.18.). Die Sanierung von Midtown-Bedford Pine dient auch als Vorbild und Katalysator für die Inwertsetzung des Sanierungsgebietes um die Garnett U-Bahnstation im südlichen CBD, welche mit Wohn-, Gewerbe- und Büroflächen eine ähnliche Inwertsetzung erfährt.⁴⁷

⁴⁵ Menefee, R. 1986: *An Examination of Atlanta's Public-Private Relationship from 1970 to 1985*. Thesis, Department of Politics, Princeton University, Princeton.

⁴⁶ Diese einzelnen *neighborhoods* oder *urban villages* sind z. B. 330 McGill Place mit 188 Wohneinheiten, Parkway Plaza mit 256 Einheiten, Renaissance Park mit 84 Einheiten, McGill Village mit 28 Einheiten, Kaplan Property mit 1200 Einheiten, Renaissance Park III mit 169, McGill Park mit 224 Einheiten, Cityscape mit 192 Einheiten.

⁴⁷ City Council of Atlanta o.J.: *Recommendations by South Central Business District Housing Task Force*. Atlanta; Central Atlanta Progress und Harmon Associates, Inc. 1985: *Atlanta CBD Housing/ Mixed Use Study. Final Summary Report, Market and Financial Feasibility, Site Planning and Recommended Implementation Program*, Washington D. C. und Atlanta.

Abb. 5.15. Das Sanierungsgebiet Bedford Pine - subventionierter Aufbau eines Wohnviertels für gehobene Einkommensgruppen



Quelle: Central Atlanta Progress

Abb. 5.16. Das Viertel »330 McGill Place« im Wohngebiet Bedford Pine



Quelle: Central Atlanta Progress

Abb. 5.17. Nachbarschaften unterschiedlichen Charakters in Bedford Pine



Quelle: Central Atlanta Progress

Abb. 5.18. Abgesichertes Wohngebiet im nördlichen Stadtteil Buckhead



Quelle: Central Atlanta Progress

5.4.2.3. Techwood Homes, Vine City, Summerhill

Im Rahmen der Vorbereitungen für die Olympischen Spiele wird seit 1991 die Umgestaltung von drei weiteren großen CBD-nahen verfallenen Vierteln, Techwood Homes, Summerhill und Vine City, geplant (vgl. Abb. 5.19.). Techwood Homes war das erste soziale Wohnungsbauprojekt in den USA und befindet sich im Besitz der Atlanta Housing Authority. Seit den ausgehenden 80er Jahren gibt es Initiativen, diese und andere soziale Wohnungsbauprojekte zu verkaufen und teilweise abzutragen, um eine höherwertige Wohnnutzung zu erzielen. Obwohl einige dieser Projekte zwischenzeitlich (1992) sogar noch renoviert wurden, gab es 1991/92 eine planungsinterne Empfehlung und Detailplanung zur Umgestaltung aller drei Viertel. Die AHA-Gebiete Techwood Homes und das angrenzende Projekt Clark Howell sollen zunächst Teil des Olympischen Dorfes für 11 000 Athleten, und später ein Wohngebiet für den gehobenen Mittelstand werden (vgl. Abb. 5.20. - 5.22.). Betroffen sind auch andere größere soziale Wohnungsbauprojekte mit rund 4000 Wohneinheiten im zentralen Bereich Atlantas. Es handelt sich dabei um die *close-in housing projects*, denen die »Überwachung« durch die CBD-Ausdehnungen droht und für die bereits »Wohnungsbau-Enterprise-Zonen« ausgewiesen sind. In allen drei Planungsgebieten ist vorgesehen, »bezahlbaren« Wohnraum zu schaffen. Damit sollen gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften beauftragt werden. Man geht jedoch davon aus, daß die Nachbarschaften sich nicht nachhaltig stabilisieren und eine wirtschaftliche Verbesserung erreichen können, wenn sich die neuen Anwohner nur aus den unteren und mittleren Einkommensgruppen rekrutieren.⁴⁸ Die Detailplanung zeigt dann auch, daß eine weniger verdichtete Bebauung und eine deutliche Bevölkerungsumschichtung von unteren zu oberen Einkommensgruppen vorgesehen ist.

5.4.3. Zusammenfassung

Atlanta ist ein herausragendes Beispiel einer Planungstradition des *privatism*. Die offizielle Planung zur Stadtentwicklung und Revitalisierung wurde seit Jahrzehnten von einer privatwirtschaftlichen Allianz konzipiert und getragen. In Atlanta wurden und werden Stadtentwicklungs- und Revitalisierungsmaßnahmen traditionell über eine *private-public partnership* vollzogen, bei der die Rolle der öffentlichen Hand fast ausschließlich auf die Unterstützung durch finanzielle Mittel aus dem Steueraufkommen der Bundesregierung, der Staaten oder auf die Ausgabe von Kommunalobligationen sowie auf die Bereitstellung von Arealen beschränkt ist. Die öffentliche Hand übernimmt also die Funktion eines *facilitators*, welcher private Investitionen erleichtert.

⁴⁸ City of Atlanta, Mayor's Olympic Neighborhood Implementation Team 1991: Recommendation to Mayor Maynard Jackson for Community Improvements in Summerhill, Vine City and Techwood/Clark Howell. Summary Report. Atlanta.

Abb. 5.19. Verfallene Stadtviertel Techwood Homes/Clark Howell, Vine City und Summerhill in Atlantas Central Area

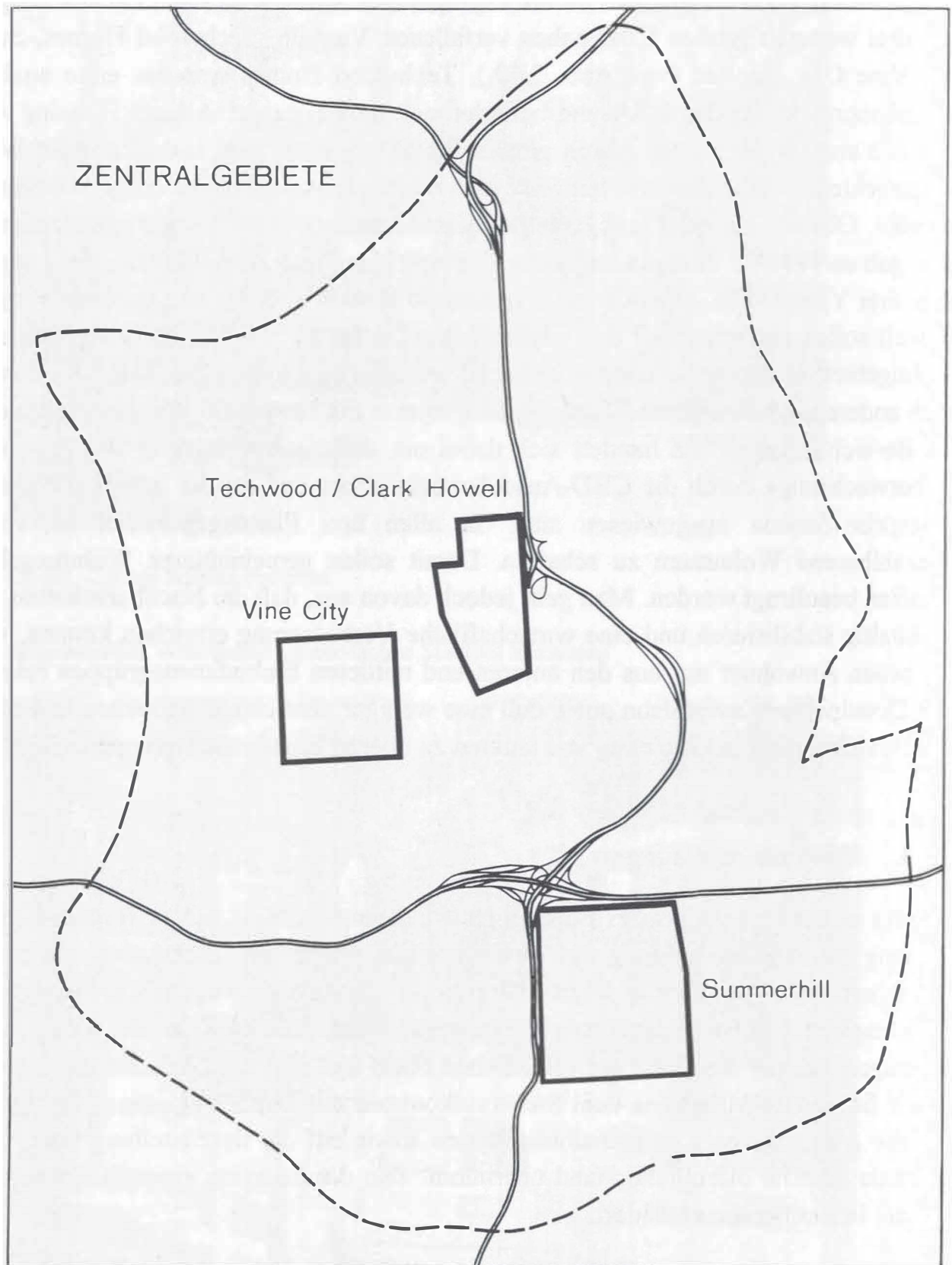
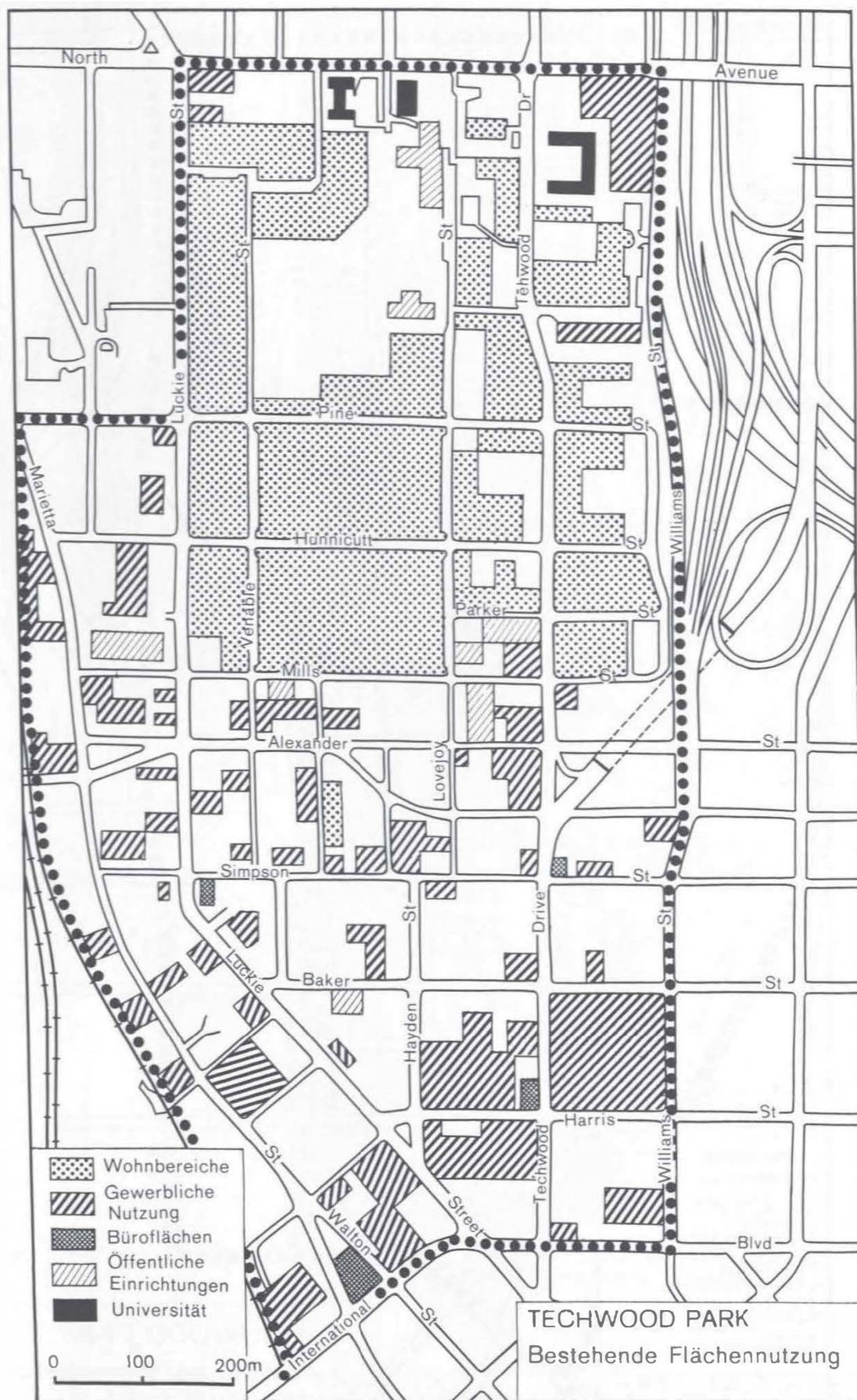


Abb.: 5.20. - 5.23.

Quelle: Office of Mayor, Atlanta 1991

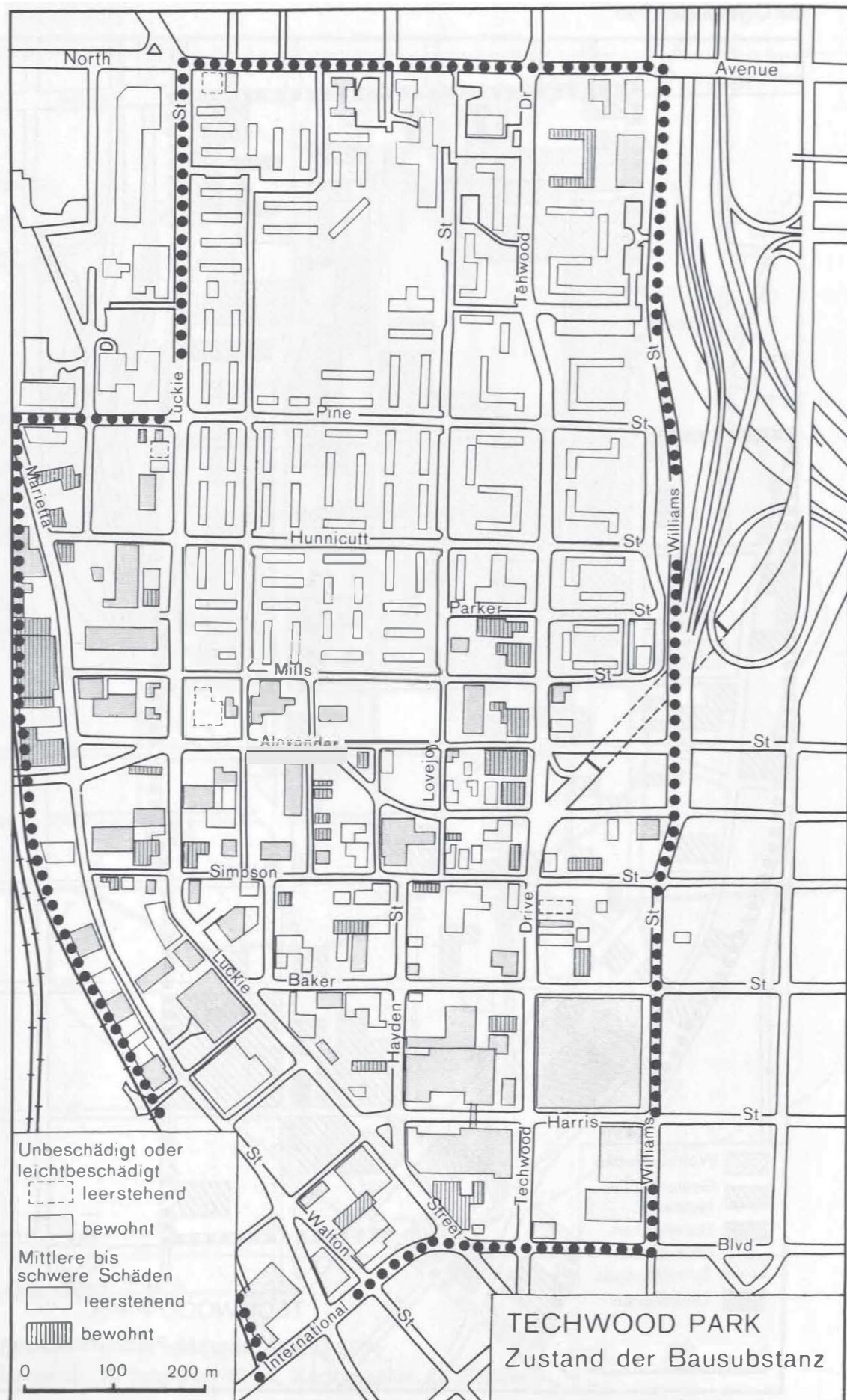
Entwurf: R. Schneider-Sliwa; Kartographie: G. Hellmuth

Abb. 5.20. Der Federal Slum Techwood Homes - bestehende Flächennutzung vor der Umgestaltung für die Olympiade 1996



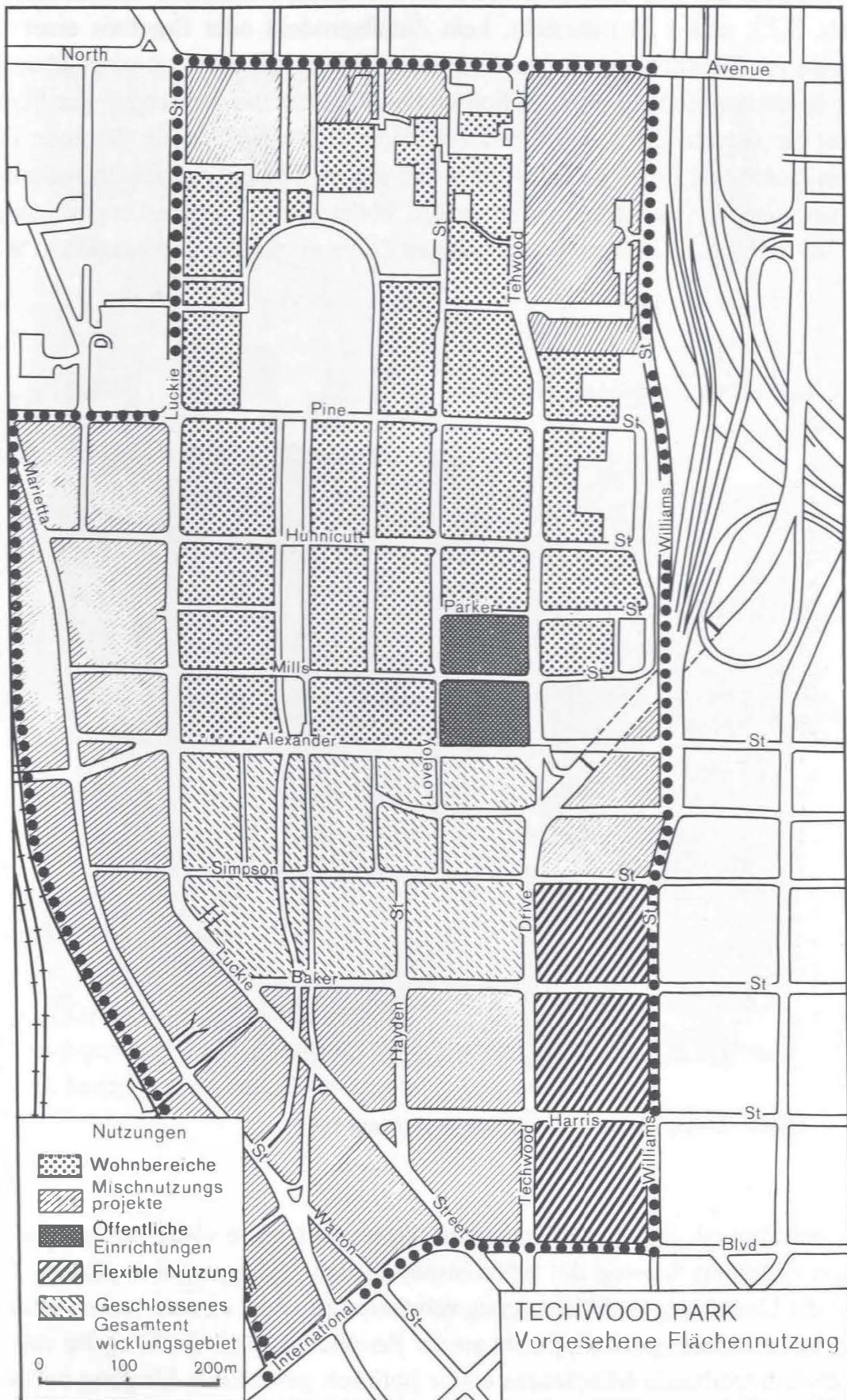
Quelle: City of Atlanta, Mayor's Olympic Neighbourhood Implementation Team 1991;
Kartographie: G. Hellmuth

Abb. 5.21. Techwood Homes - Zustand der Bausubstanz



Quelle: City of Atlanta, Mayor's Olympic Neighbourhood Implementation Team 1991;
Kartographie: G. Hellmuth

Abb. 5.22. Techwood Homes - Vorgesehene Flächennutzung nach der Umgestaltung als Techwood Park



Quelle: City of Atlanta, Mayor's Olympic Neighbourhood Implementation Team 1991;
Kartographie: G. Hellmuth

Es wird deutlich, daß das heutige Bild der Central Area, wie es sich z. B. in Luftaufnahmen (vgl. Abb. 5.23. und 5.24.) darstellt, kein Zufallsprodukt oder Ergebnis einer natürlichen »Evolution« ist. Vielmehr ist die gesamte Entwicklung das Resultat einer über Jahrzehnte hinweg betriebenen konzertierten Aktion und kollektiver Entscheidungen der Planungsorganisationen der Geschäftswelt und der zuständigen Behörden. Da die führende Planungsorganisation (CAP und ihre Vorläufer) über die planerischen, finanziellen, technischen Ressourcen und eine Konzerninfrastruktur verfügt, konnten großflächige Umgestaltungen weiter Stadtgebiete erfolgreich über einen sehr langen Zeitraum geplant und ausgeführt werden.

Abb. 5.23. Luftbild der Central Area von Atlanta 1966



Quelle: Dillon-Reynolds Aerial Survey, Atlanta 1991

Eine Besonderheit ist, daß diese Planungsstrukturen und -ziele völlig transparent waren und über lange Zeiträume hinweg die schlimmsten Begleiterscheinungen auffingen. So glückte seinerzeit die Umsetzung und Versorgung zehntausender Personen der *urban underclass* mit neuen sozialen Wohnungsbauprojekten an der Peripherie. Auch die Vergabe von Verträgen an kleingewerbetreibende Minoritäten sowie politisch geschickter Umgang mit Minoritäten allgemein förderte den weißen und schwarzen Mittelstand.

Abb. 5.24 Luftbild der Central Area von Atlanta 1990



Quelle: Dillon-Reynolds Herial Survey, Atlanta 1991

Es wurden also gesellschaftlich wünschenswerte Ziele erreicht. Atlanta hat konsequent und sehr früh den Gedanken vollzogen, den die spätere Reagan- (und Bush-)Administration für die Lösung der Großstadtprobleme im allgemeinen hervorhob: *Let private enterprise do it*. Welche nachteiligen Auswirkungen oder Versäumnisse diese Revitalisierungspolitik in Atlanta aber auch hatte, wird im folgenden Kapitel angesprochen.

Kapitel VI

Die Entwicklung einer »dualen Stadt«: Revitalisierungspolitik und Verschärfung sozialräumlicher Disparitäten in Atlanta

»Die Wiederaufbereitung der Downtown ist keine Lösung der innerstädtischen Problematik.«

O. Byrum¹

»In der der ganzen Menschheitsgeschichte scheint es doch so zu sein, daß in einem sozialen System, das die Möglichkeit dafür bietet, die unteren von den oberen Einkommensgruppen getrennt sind. Das ist einfach eine natürliche Entwicklung.«

G. Mitchell²

6.1. Unausgewogene Wachstumsstrategien und sozialräumliche Disparitäten in Atlanta

6.1.1. Tradition der »Unbalanced Growth-Strategien« in Atlanta

Atlanta erlebte sehr früh eine *New Urban Reality*. Das bedeutendste Handels-, Distributions- und Dienstleistungszentrum im Südosten der USA spürte früh im postindustriellen Strukturwandel die Konkurrenz anderer Städte, deren industrielle Basis schwand und die sich zu Dienstleistungszentren von überregionaler Bedeutung zu entwickeln begannen. Man konzipierte daher bereits seit den vierziger Jahren eine Vision von der Stadtentwicklung, die bis in die jüngste Vergangenheit realisiert wird. Da in Atlanta der Konkurrenzdruck anderer Städte so früh Handlungsbedarf, Planungen und Bautätigkeiten auslösten, sind deren sozialräumliche Auswirkungen besonders gut zu erkennen, zumal die Wachstumspolstrategie über Jahrzehnte hinweg kaum abgewandelt wurde. Man erkennt eine zweigeteilte Stadt mit einem Wachstums- und Wohlstandssektor im Norden und Nordosten; weite Teile der *central city* stagnieren jedoch und erfahren zunehmenden Verfall. Sicher sind die sozialräumliche Disparitäten nicht erst durch die Stadtplanung entstanden. Es gibt sehr viele gut erforschte Gründe, die in anderen Bereichen zu suchen sind. Man kann jedoch feststellen, daß raumwirksame Planungen und Entscheidungen entsprechender Institutionen sehr wesentlich dazu beitragen, bestehende sozialräumliche Entwicklungsgefälle zu verfestigen oder gar zu vertiefen. Dies zeigt sich in Atlanta recht deutlich.

Die Planung durch Central Atlanta Progress und ihre Vorläufer, wie auch städtischer Behörden, hat massiv in eine lineare Stadt investiert und den beschriebenen Wachstumskorridor entstehen lassen. In den 70er und 80er Jahren wurden allein über \$ 5 Mrd. öffentlicher Mit-

¹ Byrum, O. 1992: op. cit. S. 4 (Übers. d. Verf.).

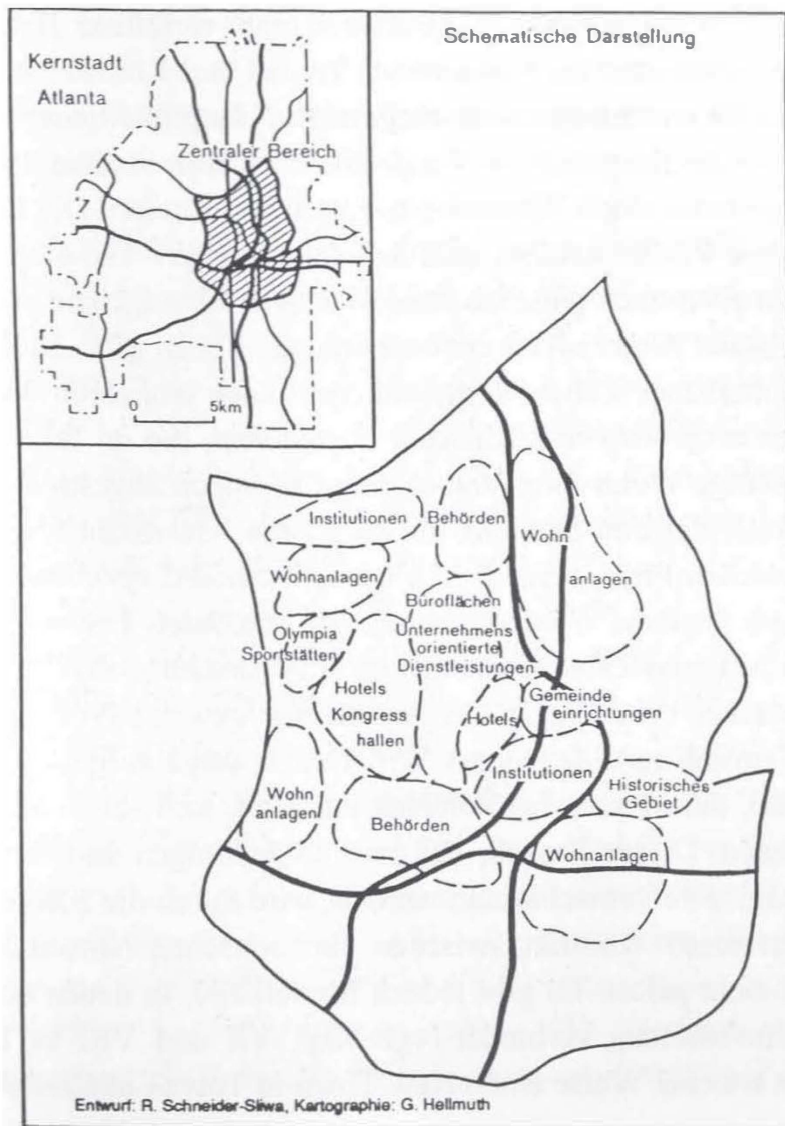
² Mitchell, G. 1987: Ponce de Leon. An Intimate Portrait of Atlanta's Most Famous Avenue. Atlanta (Übers. d. Verf.).

tel in diesen Korridor investiert, welche wiederum eine beträchtliche Anschubwirkung für private Investitionen hatten. Die Ausgaben für die Olympiade erfordern mindestens weitere \$ 3 Mrd. öffentlicher Investitionen innerhalb der Central Area.

6.1.2. Wachstumszentrum mit begrenzten Funktionen - Die Central Area als »New Town-in Town«

Eine neuartige Stadt wird im Zentrum der Kernstadt aufgebaut. Die Central Area, welche einen Hauptteil des Steueraufkommens der Kernstadt ausmacht und ein Schlüssel zum Ruf und der sozialen Atmosphäre der ganzen Stadt ist, wird völlig umgestaltet. Es entsteht eine »New Town-in Town« (vgl. Abb. 6.1.).³

Abb. 6.1. Die Verwirklichung des »New Town-in Town«-Konzepts in Atlanta



³ Dieses Planungskonzept wurde erstmalig in Perloff H. S. et al. 1975: Modernizing the Central City: New Towns In town ... and Beyond. Cambridge, Mass. beschrieben. S. 34 f.

Im Gegensatz zu einer *new town* im herkömmlichen Sinne, die für eine bestimmte Anzahl von Personen Wohn-, Arbeits-, Versorgungs- und Freizeitfunktionen schafft, werden bei einer »New Town-in Town« in einem zentralen Kernstadtgebiet einige städtische Funktionen stärker ausgebaut, die dort am sinnvollsten, kostengünstigsten und effektivsten zum Tragen kommen können. Es sind also Funktionen, in denen die Kernstadt im Vergleich zum suburbanen Raum Kosten- und andere »komparative Standortvorteile« hat. Dadurch, daß einige Arbeits-, Versorgungs-, kulturelle und Freizeitfunktionen von überregionaler Bedeutung und Reputation aufgebaut werden, soll nicht nur die Kernstadt, sondern der gesamte Ballungsraum als Standort attraktiv gemacht werden. Teile der »New Town-in Town« sind es, die der Geschäftsreisende, Tourist oder Investor als bleibenden Eindruck von der Stadt mitnimmt und die er mit dem Ballungsraum assoziiert. Eine gut aufgebaute »New Town-in Town« wird eine Mischung von historischen und hochmodernen Gebäuden und verschiedenen Funktionen aufweisen, die ihrerseits einen hohen Grad an Differenziertheit zeigen. Eine »New Town-in Town« zeigt aber ein besonderes Verständnis von der Revitalisierung der Stadt. Man will nicht länger alte wirtschaftliche Strukturen und verfallene Bausubstanz durch neue ersetzen, in wesentlichen aber die Gesamtheit, Vielfalt und Konzentration großstädtischer Funktionen erhalten. Es werden nur noch ausgewählte Hauptfunktionen und wirtschaftliche Stützpfeiler, in denen die Kernstadt im Vergleich zu anderen Städten und besonders im Vergleich zu ihren *edge cities* einen Wettbewerbsvorteil hat, forciert. Die Bewohner der Kernstadt, v. a. großflächiger Verfallsgebiete, sind dabei nicht länger Teil einer Zielsetzung der Sanierung. Es werden zwar auch gänzlich neue Wohnviertel aufgebaut. Sie signalisieren, daß es für den Mittelstand Alternativen zum suburbanen Leben gibt. Diese sollen und können den Trend zum suburbanen Leben weder aufhalten noch umkehren. Ihre Rolle ist lediglich die Ergänzung der ausgewählten städtischen Funktionen, die im zentralen Bereich entstehen. Wenn höherwertige Wohn- und Versorgungsfunktionen angestrebt werden, so ist das eher Teil eines Pakets, das den Standort für Investoren interessant macht. Dies entspricht sehr guten ökonomischen Prinzipien, d. h. einer *constrained optimization*: ein maximaler Gewinn an Prestige, Steuern, Wiederbelebung der verödeten Downtown u. a. wird innerhalb des möglichen institutionellen Kontextes unter Ausnutzung aller begrenzten Ressourcen angestrebt. Andererseits beinhaltet dieser Ansatz eine gewisse Problematik. Es werden nur noch die Gebiete revitalisiert, diejenigen Wirtschaftszweige aufgebaut und die Teile der Bevölkerung gefördert, denen man das Potential einräumt, sich selbst zu erhalten und weiter entwickeln zu können. Dieser Prozeß, bei dem notgedrungen andere Gebiete, Prioritäten und Bevölkerungssegmente vernachlässigt werden, wird durch die Städtekonkurrenz intensiviert. In Atlanta ist dieser Konflikt zwischen ökonomischen Notwendigkeiten und sozialer Zielsetzung noch nicht gelöst. Es gibt jedoch Modellfälle, in denen eine Stadt Wachstumsorientierung mit Umverteilung verbindet (vgl. Kap. VII und VIII zu Boston). Abb. 6.1. zeigt schematisch, in welcher Weise eine »New Town-in Town« in *Central Atlanta* verwirklicht wird.

6.2. Die räumlichen Auswirkungen

6.2.1. Bedeutungsverlust der Kernstadt

Die unternehmerfreundliche Politik und die Inwertsetzung und Bebauung von Atlantas Central Area waren Gründe für das schnelle Wachstum in den 80er Jahren.⁴ In erster Linie erlebte jedoch der suburbane Raum, v. a. die *edge cities* Wachstumsimpulse. Obwohl Teile der Kernstadt auch einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebten, läßt sich jedoch ein genereller Bedeutungsverlust seit den 80er Jahren feststellen.

Der Großraum Atlanta verzeichnete von 1980 bis 1990 einen Zuwachs von 580 000 Personen und 516 000 Arbeitsplätzen, und hatte damit insgesamt 2,5 Mio. Bewohner und 1,4 Mio. Arbeitsplätze. Die Kernstadt erfuhr jedoch einen Bevölkerungsverlust, 1980 waren 425 022 Personen, 1990 nur noch 415 000 Einwohner in der City of Atlanta. Die Gesamtbeschäftigung in der Kernstadt betrug rd. 355 000, bis 1990 kamen weitere 43 000 Arbeitsplätze hinzu, von denen bis 1992 jedoch 15 800 wieder abgebaut wurden.⁵ Trotz Milliardeninvestitionen in den großen Entwicklungskorridoren und in die Central Area war das Arbeitsplatzwachstum insgesamt bescheiden; die Rezession von 1990 bis 1992 kam als besonders schwerwiegender Faktor hinzu.

Ein besonders wichtiger Aspekt des Arbeitsplatzwachstums der Kernstadt ist, daß sich einige der wichtigsten Wirtschaftszweige, die Atlanta gerade durch seine *corporate center strategy* auf- bzw. ausbauen wollte, als nicht so wachstumsträchtig und krisensicher erwiesen haben. Das Finanz-, Versicherungs- und Immobilienwesen mit Hauptstandort in der Central Area verzeichnete (1980) 31 000, (1990) 35 000 und (1992) 32 700 Arbeitsplätze. Der Großhandel, ein klassischer Stützpfeiler der Kernstadtwirtschaft, der auch ausgebaut werden sollte, verzeichnete gleichfalls nur einen Zuwachs von rd. 3000 Arbeitsplätzen (insgesamt 33 000). Im Einzelhandel waren sehr starke Arbeitsplatzverluste zu verzeichnen. Nur in zwei Kategorien erfuhr die Downtown-Wirtschaft einen Ausgleich: in der öffentlichen Verwaltung und den allgemeinen Dienstleistungen. Ein Zuwachs von über 12 000 neuen Stellen war in der öffentlichen Verwaltung, v. a. auf Kommunalebene und der Verwaltung des Staates Georgia zu verzeichnen. Durch den Ausbau des Regierungsviertels im südlichen CBD stieg die Zahl der Arbeitsplätze von 68 600 (1980) auf rd. 80 000 (1992) an.⁶ Auch im Dienstleistungssektor wurde ein Zuwachs verzeichnet, z. B. in allgemeinen Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Hotel- und Kongreßtourismus sowie unternehmensorientierten Dienstleistungen wie Consulting, Werbung, Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Ingenieur- und Architektenarbeiten, dem wissenschaftlichen Bereich, sowie den städtischen Versorgungsunternehmen. Die Beschäftigungszahl in den allgemeinen Dienstleistungen stieg von rd. 84 700 Personen (1980) auf 118 000 Personen (1992) an.

⁴ Walker, T. 1989: Atlanta Strives to Stay Brave and Beautiful. In: Planning, April, S. 4 - 12.

⁵ Atlanta Regional Commission 1993: Atlanta Regional Outlook, S. 52.

⁶ Atlanta Regional Commission 1993: op. cit., S. 51.

Obwohl der Dienstleistungssektor auch durch die Rezession 3000 Arbeitsplätze verlor, war der prozentuale Verlust im Tertiärsektor am geringsten.

6.2.2. Scheinwachstum in der Midtown

Das Ziel, neue Wachstumspole in der Kernstadt anzuregen, war recht erfolgreich. Insgesamt erfolgte das Arbeitsplatzwachstum in den 80er Jahren, wie auch schon in den Jahren davor, entlang von Hauptkorridoren, v. a. entlang der Autobahnen im nördlichen Stadtbereich.⁷ Das Arbeitsplatzwachstum war am stärksten im südlichen CBD (Regierungsviertel) konzentriert. Der CBD selber verzeichnete in den 80er Jahren einen Zuwachs von 11 000 Arbeitsplätzen, jedoch einen Verlust von 4 800 Stellen von 1991 bis 1992. Die Fertigstellung von Underground Atlanta ließ zwar die Beschäftigtenzahlen steigen, auf der anderen Seite wurden aber viele Büroarbeitsplätze der größten Arbeitgeber der Downtown aus dem CBD in die Midtown, also ungefähr 2 km weiter nördlich entlang der Peachtree Street, verlagert. In der Midtown und dem nordöstlichen Bezirk Atlantas war eine Zunahme von 16 500 Arbeitsplätzen zu verzeichnen. Ein Viertel bis zu einem Drittel davon ist jedoch in Anbetracht der Standortverlagerungen großer Firmen von Atlantas Downtown in die Midtown nicht als echtes Arbeitsplatzwachstum für die Kernstadt zu verbuchen. Zudem erfuhren Ponce de Leon und angrenzende nördliche Bereiche einen Arbeitsplatzverlust von 1500 durch rezessionsunabhängige Standortentscheidungen einzelner Firmen, die wiederum aus der Midtown in den suburbanen Raum abwanderten.

Geht man davon aus, daß die Kernstadt nicht mehr als rd. 5 % des Arbeitsplatzwachstums des Großraums für sich verzeichnen konnte, wird deutlich, daß die Revitalisierungspolitik Atlantas sich als positiver für den suburbanen Raum erwiesen hat. Sie verlieh dem gesamten Großraum Atlanta eine starke Anziehungskraft. So haben in den 80er Jahren über 200 multinationale Firmen ihren Hauptverwaltungsstandort für die USA in den Großraum verlegt, 28 ausländische Großbanken und 67 Regierungs- und Handelsvertretungen aus 46 Ländern siedelten sich in Atlanta an. Obwohl sich die Kernstadt davon auch Wachstumsimpulse versprechen konnte, stellte sich jedoch heraus, daß die Kernstadt, sogar die Central Area, als Standort eher gefährdet ist.

In der Downtown und Midtown wurden zwischen 1980 und 1990 über 30 neue Wolkenkratzer errichtet, die von Behörden, Institutionen, Großkonzernen, Regierungs- und Verwaltungsfunktionen genutzt werden. Trotz Leerstandsdaten von ca. 20 % in den bestehenden Büroflächen sind weitere Büroflächen im Bau. Beinahe 80 % aller neuen Büroflächen ent-

⁷ In der Central Area sind dies die Gebiete CBD-Five Points, Midtown-North Station, Brookwood Station. Im nördlichen Sektor der Stadt (Uptown) sind dies die Bereiche Buckhead-Lenox, Northside Drive/I-75, im Nordwesten die Bereiche I-285/I-75 und Paces Ferry Road/I-75, im Nordzentralbereich die Gebiete Dunwoody, Sandy Springs, Roswell Road, I-285 und Roswell, im Nordosten I-85 North/Peachtree Corners, Peachtree Industrial Boulevard, Buford Highway, im Süden ist es das Gebiet um den Großflughafen.

standen aber im suburbanen Raum und den Villenklaven der nördlichen Kernstadt. Dort sind sie zum Teil von einer Größenordnung, Standortkonzentration und Prestige, die der Downtown und Midtown ernsthafte Konkurrenz bieten. Dazu gehören v. a. die großen Ansammlungen von Mischnutzungs-Projekten in Buckhead, dem Perimeter Center oder Galleria.⁸ Zudem entstanden viele der Bürotürme im Downtown-Midtown-Korridor auf steuerbegünstigten »Enterprise-Zonen«, und große Firmen behalten sich flexible Standortentscheidungen vor, wenn Steuervorteile in der Midtown auslaufen, *suburbs* aber noch steuerliche Anreize bieten. Sollten die Steuervorteile in der Midtown zeitlich verlängert werden, würde sich der Entwicklungskorridor eher als langfristiges Verlustgeschäft für die Steuereinnahmen City of Atlanta erweisen, ebenso sind Verluste zu befürchten, wenn die Steuerfreiheit nicht verlängert wird.

6.2.3. Die Kernstadt als Standort in den 90er Jahren

Innerhalb der Kernstadt hat die *corporate center strategy* bislang wenig positive Auswirkungen auf andere Stadtteile gehabt. So konnte der Verlust industrieller Arbeitsplätze nicht aufgehalten werden. Zwischen 1980 und 1992 gingen der Kernstadt 15 000 industrielle Arbeitsplätze verloren, obwohl neue überdimensionierte Industrieparks 1989 in Flughafennähe eröffnet wurden.⁹ Betroffen vom Verlust der industriellen Arbeitsplätze sind besonders die südliche und südwestliche Kernstadt und die südlichen suburbanen Gebiete in der Umgebung des Hartsfield Airport (vgl. Abb. 5.6.). Diese Gebiete erlebten nach dem Konkurs von Eastern Airlines 1991/92 den Verlust von rd. 10 000 Arbeitsplätzen im Transportsektor und zuliefernden Industrien.

Der Verlust industrieller Arbeitsplätze in der Kernstadt kann aber nicht nur mit dem postindustriellen Wandel oder der Krise einzelner Unternehmen, sondern eher mit Standortverlagerungen erklärt werden. Der Großraum erlebte von 1980 bis 1992 einen Zuwachs von 11 000 industriellen Arbeitsplätzen. Konsumgüter- und verarbeitende Industrie werden in den nördlichen suburbanen Raum wegen der günstigen Bedingungen ausgelagert. Im suburbanen Raum außerhalb des Perimeters Highway gibt es neben einer großen Anzahl von kleineren Büro- und Industrieparks 25 großmaßstäbige *corporate business parks* für Forschung und Entwicklung, industrielle Zwecke und Nutzung durch Konzerne. Diese Parks liegen an den großen Autobahnen und sind von Grund auf geplante Bereiche (*master planned environments*), die Konzernen zu vielfältigen Zwecken dienen und darüber hinaus mit 12 bis 18 Monate mietfreier Benutzung eine große Anziehungskraft ausüben.¹⁰

⁸ 1990 wurden in der Downtown und Midtown 39 Mio. ft² Büroflächen gebaut. Der Großraum hatte 1990 rd. 120 Mio. ft² Büroflächen; Hammer, Siler, George Associates 1991: op. cit., S. 9.

⁹ Dies sind die Industrieparks Discovery, Liberty, Atlanta Technology Center, und Atlanta Tradeport. Diese Projekte waren wegen ihrer *built- to-suit policy* sehr begehrt, weil die Bedürfnisse der zukünftigen Mieter genauestens in dem Bau berücksichtigt wurden.

¹⁰ Hammer, Siler, George Associates 1991: op. cit., S. 6.

Lediglich in bezug auf Hotel- und Kongreßindustrie ist die Kernstadt Atlanta noch führend. Im Großstadtraum Atlanta gibt es über 50 000 Hotelzimmer und Suiten; 22 000 entstanden in den 80er Jahren in 100 neuen Hotels. Ein großer Teil der Hotelkapazität liegt in der Downtown und Midtown. 1991 waren weitere 3000 Räume und Suiten im Bau, davon 1200 in 4 neuen Großhotels im nördlichen Kernstadtraum Buckhead. Zwar ist auch der Hotelmarkt von Leerstandsdaten von 30 % - 35 % gekennzeichnet, doch ist das Geschäft mit dem Kongreßtourismus sicher. Das größte Kongreßzentrum im CBD, das World Congress Center war 1990 auf über 20 Jahre voll ausgebucht. Hunderte von Kongressen müssen auf die großen Downtown-Hotels ausweichen, die dafür auch bestens ausgerüstet sind. Das Parlament von Georgia (Georgia General Assembly) stimmte 1991 unter dem Druck der Geschäftswelt und der Lobbygruppen aus verschiedenen Bereichen den weiteren Ausbau von Kongreßkapazitäten über »innovative Finanzierungsmethoden« (*tax increment financing*, *tax exempt bonds* u. ä.) zu, obwohl die Kongreßindustrie nicht unproblematisch ist (vgl. Kap. IV).

In einer Kernstadt, die sich vom größten Handels- und Distributionszentrum der südöstlichen USA und der wichtigsten Durchgangsstation für Personen und Güter zwischen Nord- und Südamerika aufgebaut hat, ist dieser Schwerpunkt der logische »komparative Standortvorteil«. Ausländische, v. a. japanische Investoren beteiligen sich an den weiteren Megaprojekten in der Central Area, und man darf eine weitere »Manhattanisierung« im Nord-Süd-Korridor erwarten. Die wirtschaftliche Stärke des Standorts Atlanta, die durch die Veränderungen der Skyline auch optisch demonstriert wird, muß jedoch durch die tatsächlichen Prozesse im Arbeitsmarkt und die Standortverlagerungen innerhalb der Central Area relativiert werden. Die Betrachtung der sozialen und wirtschaftlichen Probleme sowie der Planung in den Stadtteilen außerhalb der Central Area und der nördlichen Entwicklungsachse wirft ebenfalls ein anderes Licht auf die »Wirtschafts-city« Central Atlanta.

6.3. Die Revitalisierung von Stagnationsgebieten außerhalb der Central Area

6.3.1. Ungunstfaktoren auf der Südseite der Kernstadt

Weite Teile der City of Atlanta weisen Ungunst- oder Negativfaktoren auf, die den Erfolg von Planungsbemühungen fraglich erscheinen lassen. Diese Faktoren werden in Planungsstudien seit mindestens zehn Jahren hervorgehoben und gelten auch 1993 noch weitgehend als unumstößlichen Hindernisse. Die Faktoren sind vielfältig und können generell in drei Hauptkategorien unterteilt werden. (a) Strukturwandel allgemein, (b) Standortentscheidungen der Privatwirtschaft und (c) Versäumnisse der öffentlichen Hand.¹¹ Im Gegensatz zu den nördlichen *suburbs* und Teilen der Kernstadt hatte die südliche Kernstadt eine ausgesprochen ungünstige Ausgangslage für neue *developments*, trotz der noch größeren Nähe zum Flughafen und gleich guter Verkehrsanbindung zum Autobahnring. Als Hauptproblem

¹¹ Raper, M. D. 1984: Economic Development in Metropolitan Atlanta: Part. I. Suburban Office Growth and the Future of Downtown Atlanta. Research Atlanta, Atlanta.

gilt immer noch das Imageproblem sowie die allgemeine Vernachlässigung der Südseite durch die Planung in früheren Jahren. Das negative Image ist durch die Konzentration der unteren Einkommensschichten, der sozialen Wohnungsbauprojekte, der schwarzen Bevölkerung, der Industriebrachen und der großen Eisenbahntrassen sowie der Lärmbelastung durch den Großflughafen entstanden. Diese Negativfaktoren beeinträchtigen das Profitpotential von neuen Großprojekten. Hinzu kommt, daß in Atlantas Süden drei verschiedene *counties* zusammentreffen, deren Planungsbemühungen nicht miteinander abgestimmt werden und miteinander konkurrieren. Da jedes *county* verschiedene Bebauungsauflagen, Zonierungsvorschriften und Bewilligungsverfahren hat, scheuen »Developer« generell das bürokratische Prozedere, das mit Investitionen und Planungen im südlichen Kernstadtbereich verbunden ist.¹² Genau diese ungünstige Konstellation verhindert auch eine Eigeninitiative der Bewohner nach dem Vorbild in Atlantas Nordkorridor. Dort gibt es traditionell Bemühungen unter Hausbesitzern, sich mit einer größeren Anzahl von Eigentümern in ihren *neighborhoods* zusammenzuschließen, um ein größeres Wohngebiet einem »Developer« für den Aufbau gewerblicher Strukturen und Büroflächen anzubieten. Bei einer solchen Konsolidierung von Immobilien in Privatbesitz (*assemblage*) mit nachfolgendem Ausverkauf des ganzen Viertels (*neighborhood buyout*) erzielen alle Verkäufer wesentlich höhere Verkaufspreise als bei einem Einzelverkauf.¹³ Die »Developer« hingegen zahlen bei einem solchen Handel weniger als sie in der neuen unternehmerischen Stadtpolitik für ein städtisches Areal ausgeben müßten. Zudem handelt es sich bei *neighborhood buyouts* üblicherweise um Flächen in bevorzugter Lage. Politische Fragmentierung und fehlende Initiativen von privater Seite sind daher ein weiterer Ungunstfaktor für die Revitalisierung der Southside Atlantas. Auch der »menschliche Faktor«, d. h. schlechte Ausbildung der Personen im erwerbsfähigen Alter, sowie überdurchschnittlich hohe Kriminalitätsraten an der Südseite Atlantas wurden bereits 1984 in einer von CAP finanzierten Studie hervorgehoben, ein Handlungsbedarf wurde jedoch daraus nicht abgeleitet. Diese Faktoren und Hinderungsgründe waren auch 1993 so aktuell wie zehn Jahre zuvor.¹⁴

Es ist nicht abwegig zu sagen, daß das negative äußere Erscheinungsbild und Image sowie mangelnde Koordination zwischen Jurisdiktionen der südlichen Kernstadt deshalb bestehen, weil die Stadtplanung und Revitalisierungspolitik kaum Gegenmaßnahmen unternommen haben. Von der Planung werden weite Teile der Kernstadt bis in die Gegenwart nicht berücksichtigt, wie bereits beim tatsächlichen geographischen *targeting* der Bundesmittel für die Stadtentwicklung festzustellen war. Somit werden alleine durch Vernachlässigung die Polarisierungstendenzen innerhalb der Kernstadt verschärft.¹⁵ Wegen dieser Negativfaktoren

¹² Research Atlanta 1984: Economic Development in Metropolitan Atlanta: Part II Southside Development Strategies. Atlanta, S. 12-15.

¹³ Research Atlanta 1986: Neighborhood Buyouts - Balancing Conflicting Interests. Atlanta, S. 1-23.

¹⁴ Research Atlanta 1993: Perspectives on Retailing in Southwest Atlanta. Policy Research Center, Georgia State University. S. iii-vi.

¹⁵ Hartshorn, T. 1976: Metropolis in Georgia: Atlanta's Rise as a Major Transaction Center, Cambridge, Mass.; S. 46 f., 10.

gelten die Süd- und Südwest-, aber auch die Nordwestseite als relativ wenig revitalisierungsfähig. Mit anderen Worten, die in der Vergangenheit erfolgte Vernachlässigung der Stagnationsgebiete kann als Grund für die relative Vernachlässigung in der Gegenwart angesehen werden.

6.3.2. Strategien gegen die Verslumung und Modellfälle

Maßnahmen gegen den Verfall und wirtschaftliche Probleme sind in den *neighborhoods* weniger intensiv als in der Central Area und der Wachstumsachse. Eine mangelnde Orientierung in der Wohnraumbeschaffung auf vakanten städtischen Grundstücken wurde bereits im letzten Kapitel angesprochen. Da die Verslumung in einigen Planungsbezirken extrem ist, ist es besonders wichtig zu untersuchen, welche Konzepte es gibt, solche Gebiete zu sanieren, um den Verfall der baulichen Substanz aufzuhalten. In Atlanta, wie auch in anderen Städten, gibt es Programme, in denen Bundesmittel für die Renovation (*rehabilitation*) von Wohneinheiten als Kleindarlehen vergeben werden. Da diese Mittel die kleinste Komponente im Rahmen der Stadtentwicklungsprogramme darstellen und zudem sehr stark gekürzt wurden, sind und waren sie nie ausreichend, um eine weithin sichtbare, nachhaltige Wirkung in den ausgedehnten Gebieten des Verfalls zu erzielen. Auf diese Maßnahmen wird deshalb hier nicht eingegangen. Viel wichtiger sind ohnehin innovative Strategien gegen die Verslumung, die die einzelnen Städte in der *New Urban Reality* konzipieren.

In Atlanta sind zwei besondere Bemühungen städtischer Behörden hervorzuheben. Sie beziehen sich zwar nur auf sehr kleine Areale und umfaßten nur die Sanierung einiger Dutzend Wohnhäuser; sie waren jedoch medienträftig und hatten eine Signalwirkung für andere amerikanische Städte, in denen beide Ansätze aufgegriffen wurden. Die eine bezieht sich auf die Gründung und Unterstützung einer Kooperative für das CBD-nahe Viertel Cabbagetown. Sie hilft den Anwohnern, den Ausverkauf ihres Slums zu verhindern und die Sanierung in eigener Regie durchzuführen. Die andere Bemühung betrifft die finanzielle Unterstützung des South Atlanta Land Trust, einer gemeinnützigen Organisation, welche verfallene Häuser in Südatlanta aufkauft, saniert und für die ansässige Bevölkerung erhält.

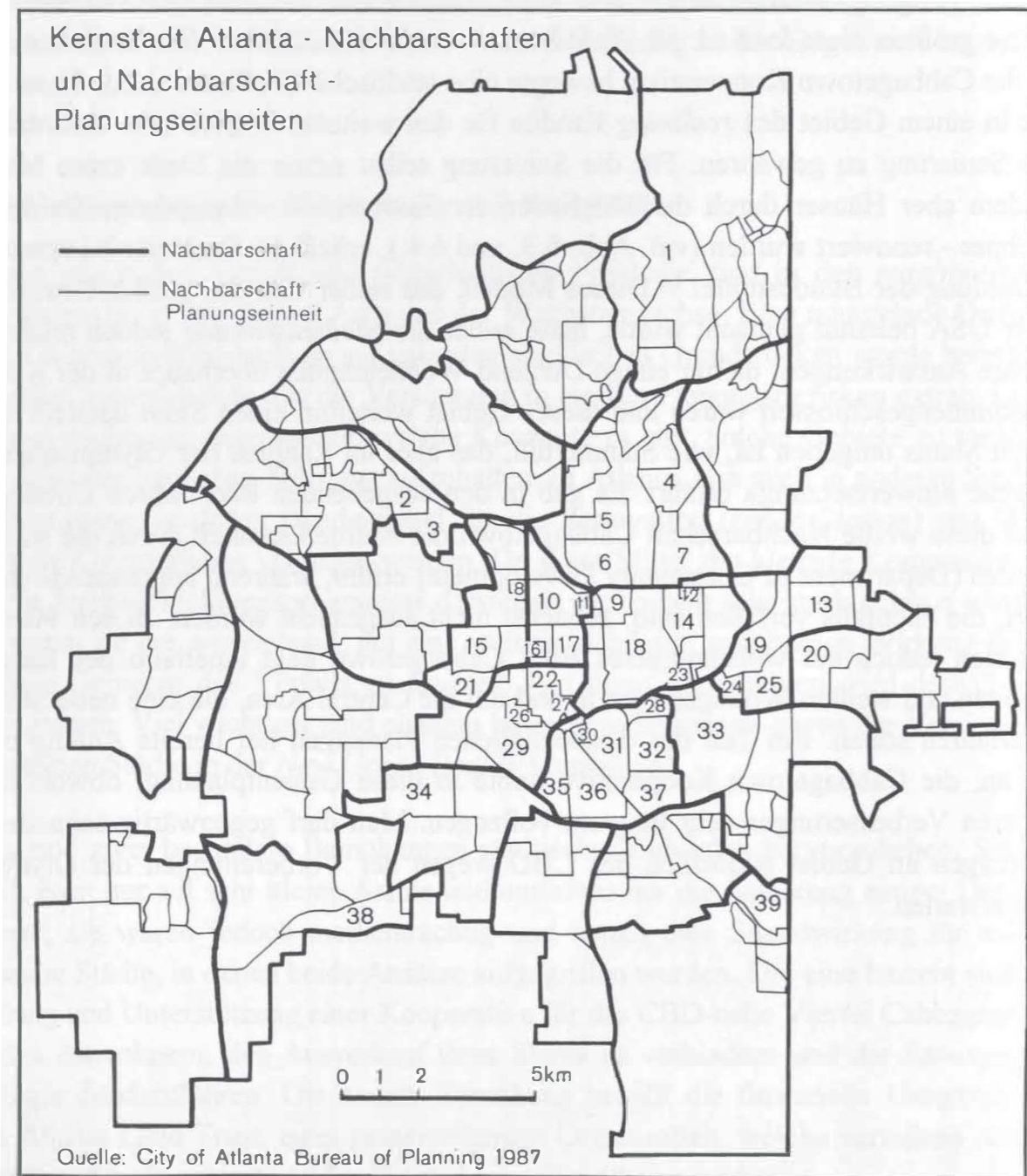
6.3.2.1. Cabbagetown/Fulton County Cooperative Village

Cabbagetown/Fulton County Cooperative Village ist ein Gebiet östlich der Central Area (vgl. Abb. 6.2.), das von einer armen weißen Migrationsbevölkerung aus den Bergen Nord Georgias bewohnt wird, die größtenteils untereinander verwandt sind und bis in die 70er Jahre in derselben lokalen Textilindustrie arbeiteten. Nach Schließung dieses einzigen Betriebes von Cabbagetown 1974 verfiel der Stadtteil wegen mangelnder Instandhaltung durch die arbeitslose Bevölkerung und die neuen *absentee landlords*, welche das Gebiet aufzukauf-

fen begannen. Die Stadt trat 1982 in Aktion, nachdem das Gebiet, in dem rd. 1500 Personen wohnten, völlig zu verfallen drohte, und setzte Bundesmittel aus dem CDBG-Programm ein, um dem größten *slum-lord* rd. 50 Wohnhäuser wieder abzukaufen. Die Stadt initiierte danach die Cabbagetown Kooperative, bewegte eine städtische Großbank dazu, dieser Kooperative in einem Gebiet des *redlining* Kredite für den weiteren Erwerb von Immobilien und deren Sanierung zu gewähren. Für die Sanierung selbst setzte die Stadt keine Mittel ein. Nachdem aber Häuser durch die Mitglieder der Kooperative - langjährige Cabbagetown Bewohner - renoviert wurden (vgl. Abb. 6.3. und 6.4.), erließ die Stadt der Kooperative die Rückzahlung der Bundesmittel.¹⁶ Dieses Modell, das selbst über die großen Fernsehanstalten der USA bekannt gemacht wurde, hatte außer der Medienwirkung jedoch relativ wenig sichtbare Auswirkungen, da nur einige Dutzend Wohneinheiten überhaupt in der Kooperative zusammengeschlossen waren und dieses Gebiet weiterhin einen Slum darstellt und von anderen Slums umgeben ist, wie Summerhill, das aber im Rahmen der Olympischen Spiele eine neue »Inwertsetzung« erfährt. Es gab in den ausgehenden 80er Jahren Überlegungen, warum diese weiße Nachbarschaft Cabbagetown die Aufmerksamkeit durch die städtischen Behörden (Department of Community Development) erfuhr, während angrenzende schwarze Viertel, die ebenfalls verfallen sind, zunächst nicht ausgesucht wurden. In den 90er Jahren ergibt sich jedoch ein vollständigeres Bild; Cabbagetown liegt innerhalb des Ringes von schwarzen und weißen Wohngebieten in und um die Central Area, die eine neue Stufenwertung erfahren sollen. Ein Teil der diesbezüglichen Planungen lief bereits Anfang der 80er Jahre an; die Cabbagetown Kooperative paßte in diese Gesamtplanung, obwohl sich die sichtbaren Verbesserungen sehr langsam vollzogen. Man darf gegenwärtig schnellere Umgestaltungen im Gebiet südöstlich des CBD wegen der Vorbereitungen der Olympischen Spiele erwarten.

¹⁶ Compton, V. 1986: The Fulton County Cooperative Village, Inc. - Cabbagetown's Lost Cause? City of Atlanta, Department of Community Development. Atlanta.

Abb. 6.2. Kernstadt Atlanta - Nachbarschaften und Nachbarschaftsplanungseinheiten



- | | | |
|----------------------|---------------------------|---------------------|
| 1 Buckhead | 14 Bedford Pine | 27 John Hope |
| 2 Perry Homes | 15 Hunter Hills | 28 Capitol Homes |
| 3 Rockdale | 16 Eagan | 29 West End |
| 4 Ansley Park | 17 Vine City | 30 McDaniel Glenn |
| 5 Home Park | 18 C. B. D. | 31 Mechanicsville |
| 6 Georgia Tech | 19 Inman Park | 32 Summer Hill |
| 7 Midtown | 20 Edgewood | 33 Grant Park |
| 8 Bankhead | 21 Mozley Park | 34 Cascade Road |
| 9 Techwood Roosevelt | 22 Atlanta U. | 35 Adair Park |
| 10 English Avenue | 23 Grady / Antoine Graves | 36 Pittsburgh |
| 11 Herndon Homes | 24 Cabbage Town | 37 Peoplestown |
| 12 U-Rescue Villa | 25 Reynoldstown | 38 Campbellton Road |
| 13 Candler Park | 26 Harris Chiles | 39 Thomasville |

Quelle: City of Atlanta, Bureau of Planning, 1987
Kartographie: G. Hellmuth

Abb 6.3. Cabbagetown - Gebäudezustand vor der Sanierung

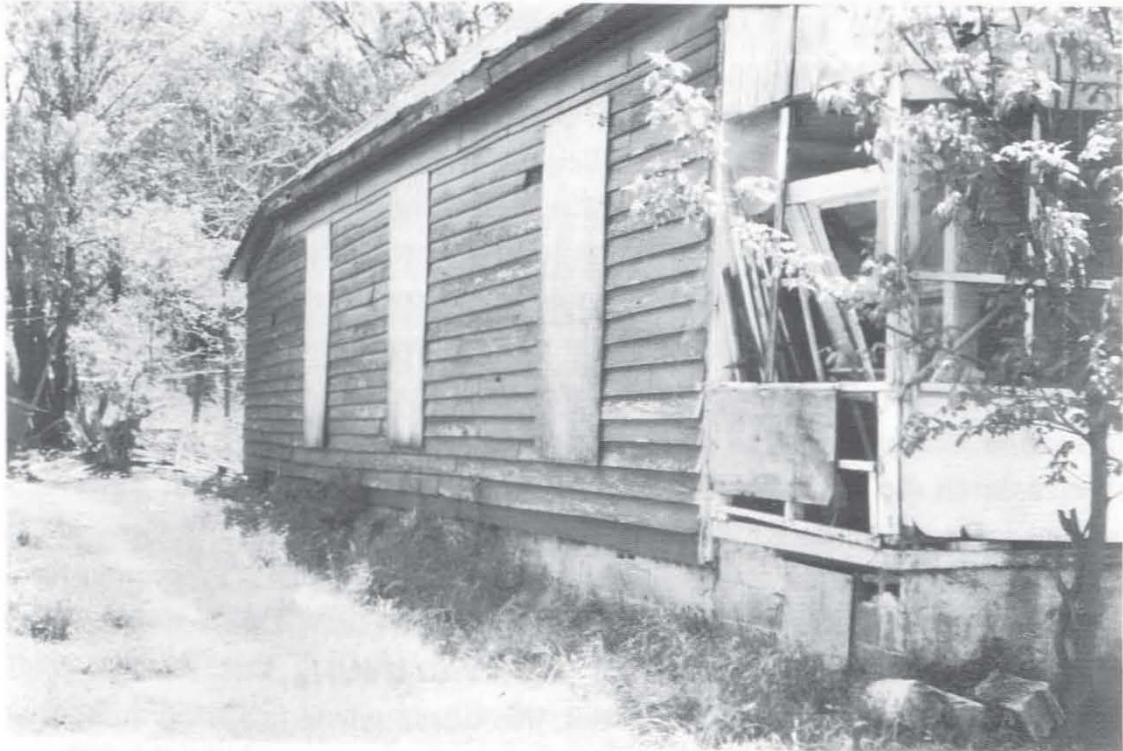


Photo: Verf.

Abb. 6.4. Cabbagetown - Gebäudezustand nach der Sanierung



Photo: Verf.

6.3.2.2. South Atlanta Land Trust

Eine andere Initiative der Stadt betrifft die Unterstützung des South Atlanta Land Trust, einer gemeinnützigen Organisation, die in dem Wohnviertel South Atlanta, das 3 km vom CBD entfernt liegt, Sanierungen vornimmt. South Atlanta ist ein schwarzes Wohngebiet des unteren Mittelstands mit rund 700 Einfamilienheimen. Das Viertel begann zu verfallen, nachdem zwei Gemeindecollages, die größter Arbeitgeber und Standort lokaler Versorgungseinrichtungen waren, in andere Stadtteile verlagert wurden. In den 70er Jahren erwarb die Stadt die Gebäude und Grundstücke dieser Institutionen, um darauf sozialen Wohnungsbau zu errichten. Die Gemeinde reagierte mit einer Bürgerinitiative und einem Rechtsverfahren gegen den sozialen Wohnungsbau. Aus der Bürgerinitiative ging 1982 eine gemeinnützige Organisation hervor, der *land trust*, der die Nutzung, Sanierung und Eigenbestimmung des Gebietes durch die ansässige Bevölkerung sichern wollte. Nachdem zunächst mit Spenden und Finanzierung durch Kirchen einige vakante Grundstücke und Gebäude aufgekauft und saniert wurden, stellte die Stadt Bundesmittel aus dem CDBG- Programm für die weiteren Tätigkeiten des *land trust* bereit.¹⁷ Der South Atlanta Land Trust benutzt diese Mittel als Eigengeld, um weitere Finanzierung durch Banken zu erhalten. Der Treuhandfonds verfügt insgesamt also über beträchtliche Geldmittel, aus denen wiederum arme ansässige Familien Hypotheken in Höhe von 80% des Wertes eines sanierten Hauses erhalten. Damit bekommen arme Familien, die wegen *redlining* der Banken in diesem Gebiet kein Eigenheim erwerben und sanieren könnten, eine Möglichkeit dazu. Der *land trust* wiederum hält seine Sanierungskosten gering, da eine Gruppe eigener Handwerker eingesetzt wird und keine Verträge an außenstehende Firmen für die Renovation vergeben werden. Außerdem können zukünftige Besitzer ein Teil ihres Eigengeldes in Eigenarbeit (*sweat equity*) bei der Sanierung zur Verfügung stellen.¹⁸ Die Benutzung von Bundesmitteln erlaubt dem *land trust*, die Höhe der monatlichen Rückzahlung auf \$ 200 bis \$ 300 festzuschreiben und ferner den Weiterverkauf an Außenstehende und wohlhabendere Personen zu verbieten. Wenn eine Familie ihr Haus verkaufen möchte, tritt der *land trust* als Käufer ein, der es zum ursprünglichen Verkaufswert zurücknimmt. Auf diese Weise wird gesichert, daß die öffentlichen Mittel gegenwärtig und in der Zukunft zum Nutzen der ansässigen Bewohner verwendet werden. Die Eigenbeteiligung gewährleistet, daß die Verbesserungen nachhaltig sind und der neue Eigentümer Wert auf den weiteren Erhalt einer von ihm mitsanierten Wohneinheit legt. Die Unterstützung durch die städtischen Behörden, die für den *land trust* Bundesmittel weiterleiten, hat mehrere Gründe. Zum einen schafft die Sanierung eines Gebietes verfallener Eigenheime eine höherwertigere (und besteuerbare) Nutzung, als dies durch eine Konzentration von Sozialhilfeempfängern in sozialen Wohnungsbauprojekten der Fall wäre. Zum anderen sind die Kosten für die öffentliche Hand geringer. Für den Preis von zwei neuen

¹⁷ Taylor, C. 1986: Opportunities and Challenges for CLTs, In: Community Economics, Nr. 11, S. 4 und ders.: South Atlanta Land Trust: Renewing a Neighborhood. In: Community Economics, Nr. 11, S. 1,3. Institute of Community Economics, Greenfield, Mass.

¹⁸ In ähnlicher Weise verfahren auch viele kirchliche und andere gemeinnützige, karitative Träger, z. B. Habitat for Humanity.

Sozialwohnungen konnten öffentliche Mittel im *land trust* 10 bis 12 verfallene Einfamilienhäuser subventionieren. Der South Atlanta Land Trust war die erste Initiative dieser Art in einer amerikanischen Großstadt. Obwohl die Mittelbegrenzung nur die Sanierung einiger Dutzend Wohnhäuser zuließ, war die Signalwirkung beträchtlich. Zum einen versuchen städtische Behörden in Atlanta, auch in anderen Verfallsgebieten nach dem *community land trust* (CLT) Modell zu sanieren. Zum anderen wurde dieses Konzept in anderen Städten aufgegriffen (z. B. Boston und Washington), wo die politische Dimension des CLT-Modells stärker ausgebaut wird. So kann man durch das CLT-Verfahren nicht nur kostengünstig und nachhaltig zum Nutzen einer ansässigen Bevölkerung sanieren, sondern auch durch »strategischen Einkauf« von Immobilien großangelegte Pläne für die Stadtentwicklung, z.B. die Expansion des CBD in einem Slum, vereiteln.

6.3.3. Maßnahmen gegen die wirtschaftliche Stagnation in den Stadtteilen

Wie auch in anderen amerikanischen Großstädten, sind weite Teile der Kernstadt Atlantas von Defiziten oder Verfall der wirtschaftlichen Struktur gekennzeichnet. Von besonderer Bedeutung sind daher die Strategien, die den Aufbau gewerblicher Strukturen (*neighborhood commercial revitalization*) fördern sollen. Diese werden vom Department of Community Development im Comprehensive Development Plan (CDP) für einen Fünfjahreszeitraum festgelegt. Jährliche Zusätze werden aber vorgenommen, um neue Entwicklungen berücksichtigen zu können.

Auch hier läßt sich feststellen, daß die Entwicklung der *neighborhoods* weniger intensiv betrieben wird als die der Central Area. Der Aufbau einer gewerblichen Struktur außerhalb der Central Area hatte traditionell eine geringe Priorität in Atlanta. Strategien zur wirtschaftlichen Entwicklung, wie sie in den CDPs bis 1988 dargelegt waren, gab es kaum für die übrigen Stadtteile. Der Aufbau von lokalen Versorgungszentren war zwar vorgesehen, aber lediglich als Service der Stadt an ihre Stadtteile. Bis 1984 sollten lokale Versorgungszentren offiziell nur »die ästhetische und menschenfreundliche Qualität des städtischen Umfelds« verbessern.¹⁹ Bis in die Gegenwart verfolgt man die gleiche Zielsetzung, obwohl die Planungsdokumente dies nicht mehr explizit ausdrücken. Die Rolle, welche lokale Versorgungszentren, Einzelhandels- und Dienstleistungscluster als Arbeitsplatzzentren und Ausgangspunkte eines kleinräumigen Wirtschaftskreislaufes haben, wurde nicht berücksichtigt. Diese Interpretation von der Stellung lokaler Versorgungszentren hatte mehrere nachteilige Auswirkungen. An den wenigen bestehenden Zentren und *strip developments* in Verfallsgebieten werden lediglich äußere, kosmetische Veränderungen vorgenommen. Fluktuationsraten, Leerstand, eine ungünstige Mischung von Geschäften und den Verfall des engsten Umfelds versuchte man nicht zu beeinflussen. Die Stadt hatte auch keine Richtlinien dafür

¹⁹ Research Atlanta 1984: Economic Development in Metropolitan Atlanta: Part II Southside Development Strategies. Atlanta.

entwickelt, welche Gebiete für gewerbliche Strukturen am geeignetsten sind, welches Marktpotential arme Gebiete haben, und wie und wo eine Hierarchie von Dienstleistungs- und Versorgungszentren aufgebaut werden könnte. Daher wurde die Förderung von Einzelhandel und Gewerbe in Konzentrationen oder einzeln bis 1987 überhaupt nicht und später nur sehr ungenügend betrieben. Um in einem Gebiet ohne Versorgungszentren gewerbliche Strukturen aufbauen zu können, wären mehrere Maßnahmen notwendig. Die Stadt müßte durch infrastrukturelle Verbesserung, Wohnungsbau, Freizeitfunktionen und durch die Schaffung von Arbeitsplätzen in einem nach Marktstudien sorgfältig ausgesuchten Areal ein Signal setzen, daß wieder investiert wird und daß sich diese Investitionen lohnen. Die einzige Maßnahme, die es für *neighborhood commercial revitalization* jedoch gab, war ein Kleinkreditprogramm, das BILF (*business improvement loan fund*) Programm, das 1975 eingeführt wurde. Es finanzierte, wie schon in Kap. V erwähnt, aber bis 1987 nur 150 Projekte, u. a. Planungsstudien privater Beratungsfirmen sowie Umfeldverbesserungen (Begrünung und Landschaftsgestaltung) in bestehenden Versorgungszentren. Viele der Projekte befanden sich allerdings in der Central Area oder in der näheren Umgebung.²⁰ Auswirkungen für die unterversorgten Stadtteile, Southside oder Northwest z. B., waren unbedeutend. Eine fundamentale Neuorientierung in ihrer Strategie der *neighborhood commercial revitalization* zeigte auch der spätere Comprehensive Development Plan von 1987 nicht, obwohl alle oben erwähnten Probleme bereits seit den 70er Jahren erkannt und kritisiert wurden.²¹ Dies wird auch durch eine Betrachtung der gebietsbezogenen Strategien für Atlantas Planungsbezirke deutlich.

6.4. Die Strategien für ausgewählte Planungsbezirke

6.4.1. Unterstützung einer positiven Eigendynamik im Planungsbezirk Northside und Intown South

Atlanta hat mehrere Planungsbezirke (vgl. Abb. 6.5.), in denen jeweils vier *neighborhood planning units* (NPUs) tätig sind.²² Die städtischen Planungen in den *neighborhoods* tragen zur Verschärfung der bestehenden sozialräumlichen Disparitäten innerhalb der Kernstadt bei, und zwar entweder durch die Planungen selber oder durch ihre Versäumnisse. In den Bezirken mit starkem Wachstum wird eine positive Eigendynamik unterstützt. Im wohlhabenden nördlichen Planungsbezirk, der sich direkt an den Downtown-Midtown Korridor anschließt und ein starkes Wachstum von Arbeitsplätzen, Büroflächen und *malls* aufweist, wird dies durch die weitere Ausweisung von Gebieten für hochverdichtete Bebauung und

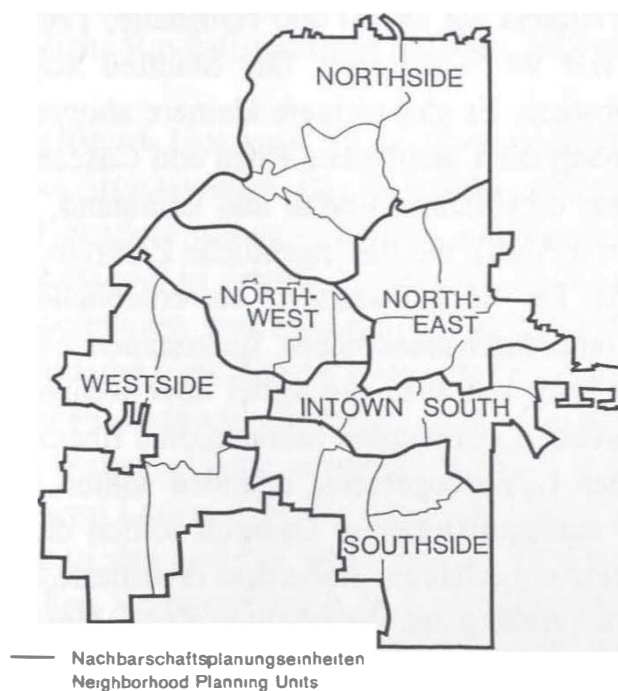
²⁰ z. B. wurden bestehende lokale Zentren in Fairlie Poplar, Little Five Points, South CBD, Sweet Auburn gefördert.

²¹ vgl. Research Atlanta 1983: *Commercial Revitalization in Atlanta*. Atlanta.

²² NPU bezeichnet ein von der Stadt eingerichtetes Forum, bei dem Bürger sich zu lokalen Planungsprioritäten und Landnutzungen äußern können. NPUs betreffen geographisch klar abgegrenzte Gebiete, in denen ähnliche Bedingungen herrschen oder ähnliche Belange wichtig sind. NPU-Treffen werden regelmäßig abgehalten, ihre Vorschläge werden in weiteren öffentlichen Anhörungen für den städtischen Comprehensive Development Plan (CDP) einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Viele Vorschläge werden in den CDP integriert.

Mischnutzung gefördert. Zonierungsregelungen und ein Growth Management Plan schützen jedoch die eleganten Wohnviertel vor dem Eindringen von gewerblichen Nutzungen. Dadurch wird sowohl der Ausbau weiterer Arbeitsplätze der gehobenen Einkommensklassen als auch der elitäre Charakter des Bezirks gefördert. Im Planungsbezirk Nordost, der die Central Area von der North Avenue bis zur Garnett U-Bahnstation einschließt, werden die entsprechenden Pläne der Central Atlanta Progress und ihrer assoziierten Geschäftsverbände (Midtown und Uptown Development Association) unterstützt.²³ Im Planungsbezirk Intown South, der die Ausdehnung der Central Area südlich des Highway I-20 ist, gibt es zwei Schwerpunkte. Im westlichen Teil des Bezirks mit starken Verfallserscheinungen und einem hohen Anteil von Haushalten mit Einkommen unter dem städtischen Durchschnitt wird das Gebiet um die U-Bahnstation Westend zu einem Wachstumspol ausgebaut; für die Entwicklung von Büro- und Gewerbeflächen gab es aus der Phase des *Urban Renewal* Freiflächen und verlassene Lagerhäuser, die man umgestalten konnte. Im mittleren Bereich sollte der Ausbau der Bundesautobahn I-75 auf zehn Spuren Impulse für gewerbliche Entwicklung entlang der Zubringerstraßen schaffen. Der östliche Teil des Bezirks (die *neighborhood* Summerhill u. a.) wird im Rahmen der Bautätigkeiten für die Olympischen Spiele großflächig und nachhaltig umgestaltet werden. Dabei wird die Bevölkerung umstrukturiert: für das Jahr 2000 rechnet man mit rund 10 000 Personen weniger als 1985, wobei die Anzahl der Arbeitsplätze im gleichen Zeitraum aber nur um 1700 wachsen soll.

Abb. 6.5. Die Planungsbezirke und Planungseinheiten von Atlanta



Quelle: City of Atlanta Department of Planning and Development, 1991

²³ Dies geschieht durch Ausweisung von »Enterprise-Zonen«, dem geographischen Targeting von öffentlichen Mitteln und, wie bereits beschrieben, infrastrukturellen Verbesserungen.

6.4.2. Unterstützung einer negativen Eigendynamik in den Planungsbezirken Southside und Westside

Die Unterstützung einer negativen Eigendynamik zeigt sich an den Strategien für die Problembezirke Südost, Südwest und Nordwest. Der südöstliche Planungsbezirk, in dem rd. 23 000 Haushalte liegen, ist durch starke Industrieansiedlung, große Freiflächen und Einfamilienhäuser einer Arbeiterbevölkerung gekennzeichnet. Da die Wohnviertel sehr starken Verfall zeigen, aber einen Anteil an Eigentumshaushalten von über 50 % aufweisen und zudem durch die Nähe zum internationalen Großflughafen ein Ertragspotential haben, investierte die Stadt auf neu ausgewiesenen »Enterprise-Zonen« in sehr große Industrieparks in Flughafennähe. Insgesamt aber wählte die Stadt einen indirekten Ansatz zur Verbesserung der gewerblichen Struktur des Planungsbezirks. Massive Investitionen in die Verkehrswege sollen seit 1987 eine Basis für neue industrielle Arbeitsplätze in dem Bezirk schaffen. Die städtischen Maßnahmen konzentrierten sich daher auf die Anbindung des Großflughafens an die U-Bahn und den Ausbau der großen Durchgangsstraßen. Obwohl die Industrieparks viele Arbeitsplätze schufen, kann man kein abschließendes Ergebnis über den Erfolg dieses Ansatzes geben. Da die Industrieparks steuerbefreite oder -begünstigte »Enterprise-Zonen« sind, sind sie mit deren üblichen Problemen behaftet. Man darf eine Standortverlagerung einzelner Industrien erwarten, wenn die Steuervorteile enden. Zudem gibt es bereits gegenwärtig, vor Ablauf der Steuervorteile, eine Abwanderung von Industrien aus der südlichen Kernstadt und einen Zuwachs industrieller Arbeitsplätze in die nördlichen *suburbs*.

Der Planungsbezirk Westside (Südwest) Atlanta hat ca. 30 000 Haushalte; 1960 war noch 90 % seiner Bevölkerung weiß, 1980 war 90 % schwarz. Der Stadtteil zeigt relativen Wohlstand und noch gut erhaltene Bausubstanz. Es gibt mehrere kleinere *shopping centers*, die eine Serie von *strip developments* entlang der Campbellton Road und Cascade Road bilden. Diese *strip developments* zeigen aber erheblichen Verfall und Leerstand. Es gibt ein überregionales Einkaufszentrum (Greenbriar Mall), die das eigentliche Zentrum des Einzelhandels in der gesamten Südwestseite ist. Da die Südwestseite ein erhebliches Bevölkerungswachstum aufweist und trotz der unterdurchschnittlichen Einkommen einen großen potentiellen Markt darstellt, bündelte die Stadt seit 1987 die Mittel ihrer wenigen Kleingewerbeförderungsprogramme auf den Südwesten. Es wurden Marktstudien finanziert, die es den Geschäftsleuten in vier ausgewiesenen Gewerbegebieten erlauben sollten, den Markt besser einzuschätzen und ihre Geschäfte umzustrukturieren. Dadurch sollten die bestehenden *strip developments* eine neue Inwertsetzung erfahren. Außerdem investierte die Stadt in die Landschaftsgestaltung (Begrünung u. a.) entlang der Campbellton Road. Um weitere Signale zu setzen, daß sich Investitionen in der Südwestseite lohnen, konzipierte die Stadt das Westside Infill-Programm zur Erschließung von Bebauungslücken und erstellte fast 200 Wohneinheiten zu marktüblichen Mieten. Darauf aufbauend sollte eine Wohnungsbauförderung ab 1987 Steuervorteile und öffentliche Mittel denjenigen »Developern« gewähren, welche auf großen freien Grundstücken Apartmentgebäude errichten und so das Wohnviertel

»auffüllen«. Dies war als eine Komplementärstrategie zur Revitalisierung der Einzelhandels- und gewerblichen Strukturen gedacht. Des weiteren verfolgt die Stadt die üblichen Maßnahmen: Ausbau der Infrastruktur, v. a. Erweiterung der großen Ausfallstraßen, Verbesserung von Parkanlagen, Ausbau der Sicherheitskräfte in dem Bezirk.

Ob diese Bemühungen einen nachhaltigen Erfolg haben, ist fraglich. So zeigte sich bis 1993 eine weitere Abwanderung von Unternehmen (Autohandel, Kinos) aus dem Südwesten; der Verlust eines Unternehmens alleine kostete 3000 Arbeitsplätze im größten Wachstumsgebiet des Südwestens, Greenbriar Mall. Lediglich die großen Lebensmittelketten investierten weiterhin in den Ausbau ihrer Filialen. Die Abwanderung des Einzelhandels wurde 1993 darauf zurückgeführt, daß der Bezirk Südwest aufgrund seiner niedrigen Einkommen eigentlich nicht den Markt für Güter des mittleren und gehobenen Bedarfs bietet, wie die früheren Marktstudien angenommen hatten. Als weiterer Faktor, der die jüngsten Standortentscheidungen beeinflußt hat, gilt das Image. In der öffentlichen Meinung haftet dem Bezirk Südwest eine hohe Kriminalität an. Außerdem bleiben die *strip developments* entlang der Campbellton Road und Cascade Road trotz einiger städtischer Subventionen außerordentlich unattraktiv: Verfall und mit Brettern vernagelte Gebäude, welche den baupolizeilichen Sicherheitsvorschriften nicht mehr entsprechen, kennzeichnen auch 1993 das Bild. Es wird aber auch angenommen, daß die vielen potentiellen kleinen Geschäfte im Gebiet Südwest, die Afro-Amerikaner oder Asiaten gründen würden, auch gegenwärtig noch an der diskriminierenden Kreditvergabe der Banken wie auch den relativ unbedeutenden Mitteln, welche die städtische Kleingewerbeförderung bereitstellt, scheitern. Man geht daher davon aus, daß eine gewerbliche Revitalisierung in Südwest Atlanta unwahrscheinlich ist.²⁴

Der Planungsbezirk Nordwest hat rd. 23 000 Haushalte mit einem Durchschnittseinkommen unterhalb der Armutsgrenze. Der Planungsbezirk ist größtenteils Wohngebiet, hat aber auch drei große Korridore mit gewerblicher und industrieller Nutzung. Obwohl es einige gut erhaltene Wohnviertel in diesem Bezirk gibt, ist sein Hauptproblem die Verslumung. 29,5 % seiner Wohneinheiten sind in sehr stark verfallenem Zustand. Ein zweites Hauptproblem ist die wirtschaftliche Entwicklung. Der Stagnation in diesem Bezirk und dem Arbeitsplatzdefizit versuchten städtische Behörden durch die Schaffung eines großen Industrieparks mit 1100 neuen Arbeitsplätzen entgegenzuwirken. Außerdem werden *strip developments* entlang des Martin Luther King Jr. Drive und Bankhead Highway mit öffentlichen Mitteln gefördert. Wie in den anderen stagnierenden Planungsbezirken liegt der Schwerpunkt auf infrastrukturellen Verbesserungen, v. a. Straßenerweiterungen und Verkehrsanbindungen des Atlanta Industrial Park. Aber auch die Renovationen bestehender Freizeiteinrichtungen und Umfeldverbesserungen in Parks und *strip developments* werden verfolgt. Wirtschaftliche Entwicklung und Sanierung der Wohnsubstanz bleiben aber die Hauptprobleme. Leerstand, Verfall und Vandalismus von Gebäuden, eine sehr hohe Kriminalitätsrate, Drogenhandel

²⁴ Research Atlanta 1993: Perspectives on Retailing in Southwest Atlanta. Atlanta.

sowie das Fehlen von Arbeitsplätzen und die Umweltverschmutzung durch nahegelegene chemische Industrien kennzeichnen das Viertel Vine City und werden auch von den Anwohnern als Hauptprobleme empfunden. Das Problem, das das Stadtviertel Vine City für die City of Atlanta darstellt, wird aber in absehbarer Zeit im Rahmen der Vorbereitungen für die Olympiade gelöst werden, wie bereits in Kap. V beschrieben.

6.4.3. Versäumnisse der Planung

Man kann festhalten, daß in der City of Atlanta für die Stadtteile außerhalb der Central Area und der Nordseite, welche eine starke positive Eigendynamik zeigen, nur eine halbherzige Revitalisierung betrieben wird. Insgesamt sind Stagnation und das Fehlen von Gewerbe und Arbeitsplätzen sowie starke Verfallserscheinungen in der Wohnsubstanz und Wohnvierteln auch 1993 vorherrschend. Die mangelnde Unterstützung durch die Stadt kann sicherlich auf das fehlende Potential dieser Gebiete zurückgeführt werden, solche Investitionen tragen zu können. Allerdings gibt es auch eine umgekehrte Kausalität. Wegen fehlender gewerblicher Strukturen gibt es kaum Arbeitsplätze. Daher können die Anwohner einiger Planungsbezirke keine Versorgungseinrichtungen des mittleren und gehobenen Bedarfs tragen und es kann sich keine gut ausgebildete Versorgungshierarchie bilden. Ein Teufelskreis der wirtschaftlichen Stagnation kann also nicht unterbrochen werden.

Revitalisierungsmaßnahmen in Atlanta bieten also auch gegenwärtig den Bewohnern stagnierender, unterversorgter Stadtteile kaum Möglichkeiten, am starken Wirtschaftswachstum der nördlichen Kernstadt und des Großraums teilzuhaben. Die Bevölkerung der Südost-, Südwest-, und Nordwestseite erhält zwar durch den Ausbau der großen Ausfallstraßen theoretisch größeren Zugang zu den Wachstumszentren in den Planungsbezirken Nord und Nordost sowie den nördlichen *suburbs*. Allerdings sind weite Teile der südlichen Planungsbezirke mit öffentlichen Transportmitteln nicht erreichbar oder haben nur unzureichende Zubringerdienste zu den zwei Hauptlinien der U-Bahn. Zudem sind auch die großen Arbeitsplatzzentren in der nördlichen Kernstadt und *suburbs* nicht oder nur schwer mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Die Transportverbesserungen, die einer »highway-Gesellschaft« den schnelleren Zugang zu Arbeitsplatzzentren erlauben, verbessern daher nicht die realen Lebensumstände von Tausenden von Haushalten, die aufgrund ihrer Armut nicht dazu gehören und mangels öffentlicher Nahverkehrsmittel die Wachstumszentren nicht erreichen können. Dies ist nur eins von mehreren Mißverhältnissen, die direkt mit der Planung zusammenhängen. Ein anderes betrifft die Ausbildung und die Grundvoraussetzungen für den Eintritt in das Berufsleben. Wie in allen amerikanischen Großstädten wächst auch in Atlanta das *job mismatch*²⁵ bzw. das Ausbildungsdefizit. In der Kernstadt Atlanta, v. a. den Planungsbezirken Südost, Südwest und Nordwest, entsteht ein wachsendes Angebot von schlecht oder nicht ausgebildeten Arbeitskräften. Der Anteil der High-School-Abbrecher ist

²⁵ Auf die Ursachen wurde in Kap. 3 dieser Arbeit eingegangen.

sehr hoch und geographisch in diesen Gebieten konzentriert. Demgegenüber ist der Anteil der Personen mit vollakademischer Ausbildung im Norden der Kernstadt hoch.

Die schlechte Ausbildung ist in erster Linie ein Problem der schwarzen Bevölkerung, nicht der anderen Minoritäten. Dies wird deutlich, wenn man die Verteilung der Minoritäten und der Einkommensschichten betrachtet. Im Großraum Atlanta zeigt sich, wie auch die Ergebnisse des Census von 1990 im allgemeinen ergaben, daß einige Minoritäten in zunehmendem Maße den suburbanen Raum erobern. Dies sind v. a. neue Einwanderer aus asiatischen und lateinamerikanischen Ländern, die in ihren Ursprungsländern zu einer Bildungs- oder Einkommenselite gehörten oder relativ schnell in den USA Kleinunternehmen aufbauen. Die Tatsache, daß diese Minoritäten in den mittelständischen Stadtteilen anzutreffen sind, bedeutet jedenfalls, daß Minoritäten nicht generell von der suburbanen Mittelstandsgesellschaft ausgeschlossen sind. De facto vom weiteren sozialen Aufstieg ausgegrenzt, und zwar räumlich wie auch durch die Bildungsabschlüsse, ist eindeutig die schwarze Bevölkerung, die traditionelle *urban underclass*.

Da der Arbeitsmarkt in Atlantas Wachstumsbezirken sehr klar auf die gut ausgebildeten Arbeitskräfte ausgerichtet ist, gibt es ohnehin relativ wenig Beschäftigungsmöglichkeiten für die Masse der minderqualifizierten Personen aus den Stagnationsgebieten, selbst wenn die öffentlichen Transportmittel einen Zugang erlauben würden. Es gab Maßnahmen, um diese Situation zu beseitigen. Die Bundesregierung hatte seit der Sozialgesetzgebung der 60er Jahre ein Arbeitsbeschaffungs- und Ausbildungsförderungsprogramm für schwervermittelbare innerstädtische Arbeitslose, das Comprehensive Employment and Training Act-CETA-Programm.²⁶ Die Stadt Atlanta hatte bis zur Abschaffung dieses Bundesprogramms durch die Reagan-Administration auch lokale Förderungsprogramme, die aus den Bundesmitteln finanziert wurden. Die Stadt übernahm auch das Job Training and Partnership-(JTPA)-Folgeprogramm des Bundes.²⁷ Dies war auf spezielle Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und der Unternehmer ausgerichtet. Durch seine Spezialisierung wollte dieses Bundesprogramm mit stark gekürzten Mitteln wesentlich mehr erreichen. Ausbildungsförderung unter diesem Programm, das gerade Personen der *urban underclass* bessere Einstiegschancen bieten sollte, wirkte in seiner Ausführung in Atlanta jedoch eher nachteilig. Auf der lokalen Ebene wurden viele Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung ganz gestrichen. Stipendien, welche den *trainees* während der Umschulung oder Ausbildung den Lebensunterhalt sicherten, wurden ebenfalls eingestellt. Die Ausbilder verloren ihre Verträge, wenn sie nicht in kürzerer Zeit als innerhalb des alten CETA-Programms einen größeren Anteil von *trainees* in Stellen vormitteln konnten.²⁸ Dies wirkte sich dahingehend aus, daß viele Zielpersonen ausgeschlossen wurden, denn das Training von Analphabeten (*functional*

²⁶ Nach dem Comprehensive Employment and Training Act der Johnson-Regierung, die dieses Programm einführte.

²⁷ Nach dem Job Training and Partnership Act der Reagan-Administration.

²⁸ Siessarev, H. 1987: Job Growth, Job Training and Racial Inequality in the Metropolitan Atlanta Job Market. Metropolitan Opportunity Project, Working Paper, Nr. 4, University of Chicago.

*illiterates*²⁹⁾ war langwieriger und teurer. Die Chance, danach einen Arbeitsplatz zu bekommen, war für sie ohnehin geringer als bei High-School-Abgängern mit Abschluß. Selbst nach erfolgter Umschulung galt für die Abgänger aus der südlichen Kernstadt, daß *job training* niemandem zu einem Arbeitsplatz verhalf, der geographisch unerreichbar war.³⁰ Die sozialräumliche Polarisierung innerhalb der Kernstadt wird also durch Versäumnisse der Planung vertieft.

6.5. Perspektiven für innerstädtische Problemgebiete

6.5.1. Die Realität im »anderen« Atlanta

Die sozialräumliche Polarisierung ist bei einer Betrachtung des äußeren Erscheinungsbilds nicht immer offensichtlich. Elendsviertel können sowohl *federal slums* mit Hochhausbebauung wie auch Nachbarschaften mit Einfamilienhäusern einschließen, in denen man einen bescheidenen Wohlstand vermuten würde. Daher verdeutlichen einige Zahlen das Ausmaß der Armut und der sozialräumlichen Polarisierung besser. In der City of Atlanta lagen 1990 45 % (81 100) aller Haushalte bei einem Jahreseinkommen unter \$ 15 000, 108 000 Haushalte oder 60 % aller Haushalte hatten ein Jahreseinkommen von unter \$ 24 000. Nach der Definition des Bundeswohnungsbauministeriums (HUD) haben diese Haushalte »sehr niedrige Einkommen«. Weitere 19 % oder 34 000 Haushalte hatten Jahreseinkommen von unter \$ 35 000, sie werden von HUD als »andere niedrige Einkommensgruppen« bezeichnet. Diese Definitionen dienen im allgemeinen dazu, die Konzentrationsgebiete solcher Haushalte als Förderungsgebiete auszuweisen. Wenn man beide Gruppen addiert, ergibt sich, daß 78,6 % (142 000) aller Haushalte der Kernstadt offiziell »niedrige Einkommen« haben. 62 000 (37 %) der Haushalte lebten 1991 in außerordentlich verfallener (Miet- und Eigentums-) Wohnsubstanz. Diese sowie 5000 Obdachlose und 6000 Haushalte mit besonderen Bedürfnissen (Behinderte, Alte, HIV Positive) wurden auf die Prioritätenliste der Stadt für die Wohnraumversorgung gesetzt, die seit 1990 bei der Beantragung von Bundesmitteln für die Stadtentwicklung eingereicht werden muß.³¹ Die Kosten für die Sanierung dieser 67 000 Haushalte wurde mit über \$ 2 Mrd. Dollar für einen Fünfjahreszeitraum veranschlagt. Die CDBG-Zuweisung lag aber 1990 bei nur rd. \$ 68 Mio. für den ganzen Staat Georgia, und wird auch in den folgenden Jahren nicht wesentlich erhöht. Da CDBG-Mittel auch zur Deckung dringender kommunaler Bedürfnisse verwendet werden können und die olympischen Bautätigkeiten solche sind, darf man erwarten, daß die Bundesmittel wieder in der Central Area verstärkt eingesetzt werden. Dies würde auch der Tradition vergangener Jahre entsprechen, nach der diese Mittel überwiegend in einem engeren Ring in und um die Central Area eingesetzt wurden, obwohl fast die gesamte südliche Kernstadt für den Einsatz

²⁹ Das sind Personen, die einige Jahre die Grundschule oder die High-School besuchten, aber dennoch nicht lesen und schreiben können.

³⁰ Siessarev, H. 1987: op. cit., S. vi, 6-10.

³¹ City of Atlanta 1991: Comprehensive Housing Affordability Study CHAS Fiscal Year 1992, Atlanta, S. 1-3.

der Mittel berechtigt war. Mit anderen Worten, man darf von der genauen statistischen Erfassung der armen und sanierungsbedürftigen Haushalte alleine noch keine fundamentale Verbesserung in Atlantas polarisierter Stadtstruktur erwarten.

6.5.2. Geographische Konzentration der Armut

Die Armut ist und wird auch weiterhin geographisch konzentriert bleiben. In den CBD-nahen Wohnvierteln (z. B. Vine City oder Summerhill), die auch durch extrem hohe Anteile von High-School-Abgängern ohne Abschluß gekennzeichnet sind, lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Jahreseinkommen 1989 bei \$ 4471 und damit weit unter der von der Bundesregierung angesetzten inflationsangepaßten Armutgrenze für eine Person (1990 \$ 6121).³² Das durchschnittliche Pro-Kopf-Jahreseinkommen im Planungsbezirk Südost betrug 1990 \$ 7 374, in Südwest \$ 10 210, in Nordwest \$ 9 448 und in Nord \$ 4 210.³³ Insgesamt leben (1989) 70 % der Haushalte im westlichen und südlichen CBD, 33 % in Nordwest, 36 % in Südost und 24 % in Südwest unterhalb der Armutsgrenze, in nördlichen Stadtteil Buckhead sind es dagegen nur 6 %.³⁴ Die Anteile der von Frauen geführten Haushalte waren 1990 im westlichen und südlichen CBD 42 %, in Nordwest 32 %, in Südost 36 %, in Südwest 32 % und in Buckhead dagegen nur 2 %. Im Vergleich dazu teilten sich die Prozentzahlen der von einem alleinstehenden Mann geführten Haushalt folgendermaßen auf: 2 % im westlichen und südlichen CBD, 5 % in Nordwest, 5,5 % in Südost, 5 % in Südwest und 2 % in Buckhead.³⁵ Obwohl man daraus keine Korrelationen mit der Armut ableiten kann, läßt sich doch aus den Anteilen vermuten, daß von Frauen geführte Haushalte überproportional betroffen sein müssen. Dies läßt sich auf der Ebene der kleinsten statistischen Einheit (*census tract*) bestätigen. In vielen *census tracts* der Planungsbezirke Südwest und Südost werden bis zu 66 % aller Haushalte von nur einem Elternteil geführt. Es handelt sich dabei in den meisten Fällen um schwarze Frauen. Dies sind auch die Gebiete, denen offiziell die größte Sozialproblematik bescheinigt wird. Eine Variable, welche Haushalte *under the most social stress* kennzeichnet, sind die Geburten von unverheirateten Teenagermüttern. Ihre geographische Verteilung zeigt sehr deutlich, daß es sich um ein Phänomen handelt, das überwiegend in innerstädtischen Armutsgebieten und so gut wie gar nicht in den wohlhabenden Gebieten der nördlichen Kernstadt vorkommt (vgl. Abb. 6.6.). Das Zusammentreffen von Armut und einer hohen Anzahl von Geburten läßt vermuten, daß eine wirtschaftliche Komponente beteiligt ist. Speziell in armen Haushalten, die von alleinstehenden Frauen geführt werden, erhöht jedes weitere Kind das Sozialhilfeeinkommen.³⁶

³² US Bureau of the Census 1992: Statistical Abstract of the United States 1992, Washington D. C., Tab. 728, S. 461.

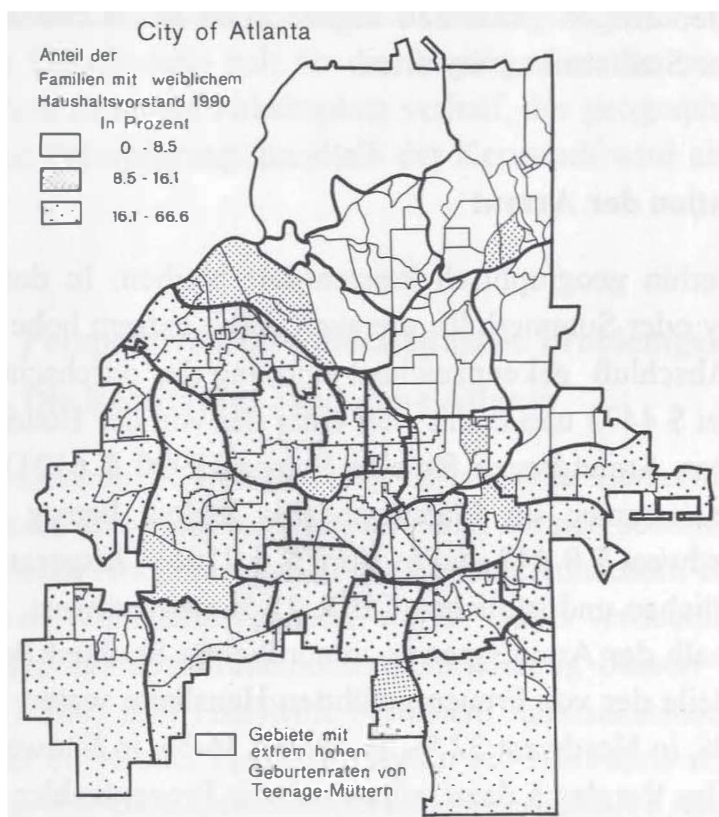
³³ Atlanta Regional Commission 1993: Atlanta Region Outlook. Atlanta. S. A - 8, Tab. A. 4 und eig. Berechn.

³⁴ dass. S. A -14, Tab. A. 7 und eig. Berechn.

³⁵ Atlanta Regional Commission 1992: Atlanta Region Outlook. Atlanta. S. A - 6, Tab. A 3 und eig. Berechn.

³⁶ Dies wird durch die spezielle Form der Sozialhilfe in USA sozusagen gefördert. Sozialhilfe ist AFDC, also *aid to families with dependent children* und gilt im allgemeinen nur für Haushalte mit einem alleinstehenden Elternteil.

Abb. 6.6. Konzentrationsgebiete sozialer Probleme in der südlichen Kernstadt, 1992

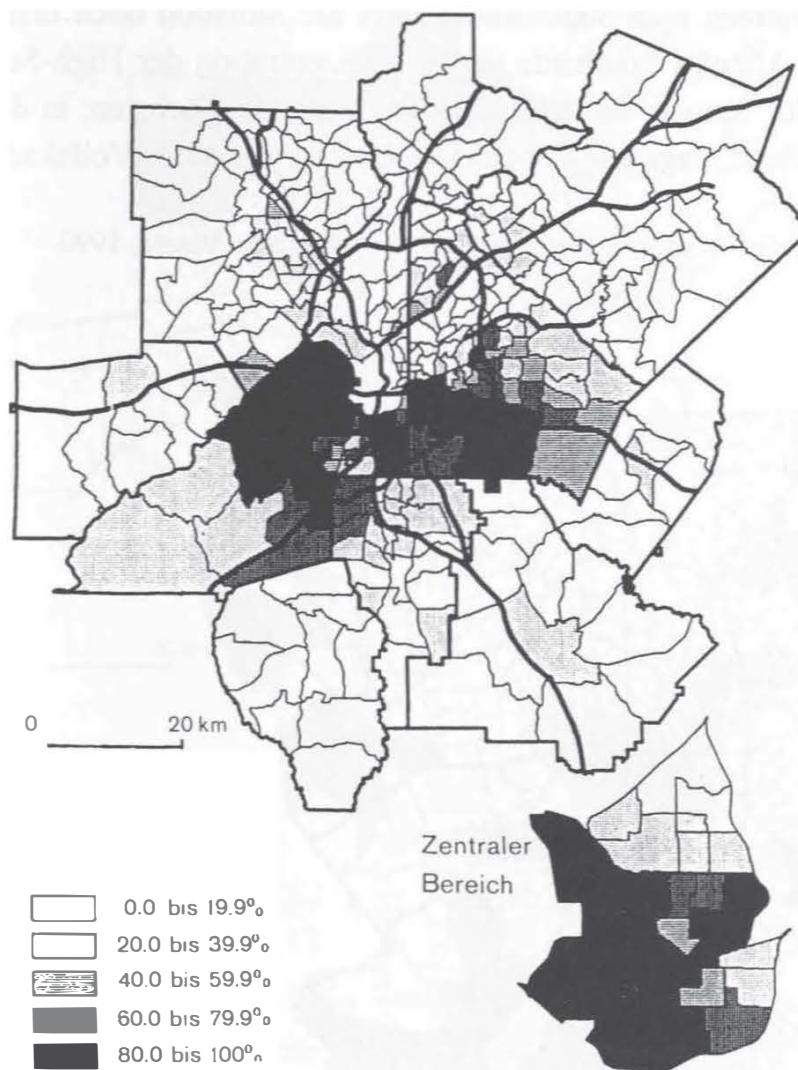


Quelle: Atlanta Regional Commission, 1992.

Diese Situation wird durch das Fehlen von Ausbildungsmöglichkeiten und Förderungsprogrammen, die andere Alternativen bieten, noch begünstigt und schlägt sich deutlich auch in den extremen Geburtenraten der 14- bis 17-jährigen nieder: pro 1000 Frauen dieser Altersgruppe wurden in Atlanta 1989 48,6 Lebendgeburten verzeichnet, davon 95 % unehelich. Das bedeutet, daß eine weitere Versorgungsperson nicht zur Verfügung steht; die Kinder werden in eine Sozialhilfeabhängigkeit hineingeboren. Bei einer allgemeinen Rate von 17,7 Geburten pro 1000 Personen und 9,3 Todesfällen pro 1000³⁷ ist der natürliche Zuwachs in Atlanta (d. h. Fulton County, das die südlichen armen *suburbs* mit einschließt) erheblich und hat fast »Dritte-Welt-Charakter«. Auf jeden Fall zeigt es weiteres rapides Bevölkerungswachstum in innerstädtischen Armutsgebieten, die aufgrund ihrer ungenügenden Wirtschaftsstruktur weder die gegenwärtige noch die wachsende Bevölkerung ausreichend versorgen können. Die Dynamik der Verelendung und der Wohlfahrtsabhängigkeit in den innerstädtischen Problemgebieten ist aus den Konzentrationsgebieten von Haushalten mit der größten sozialen Belastung - gemessen in hohen Geburtenraten - gut abzuleiten. Abb. 6.6 und Abb. 6.7. verdeutlichen besonders eindringlich die zwei Lebenswelten oder die »zwei Amerikas«, die innerhalb der Kernstadt aufeinanderprallen und die zudem in Atlanta auch einen »Schwarz-Weiß«-Gegensatz darstellen.

³⁷ Research Atlanta 1990: The Atlanta Report Card, 1990 Update. Atlanta S. 60 - 64. Die Angaben sind aus dem Georgia Department of Human Resources, Georgia Births Vital Statistics Report 1989.

Abb. 6.7. Anteil der schwarzen und übrigen nicht-weißen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung, 1992



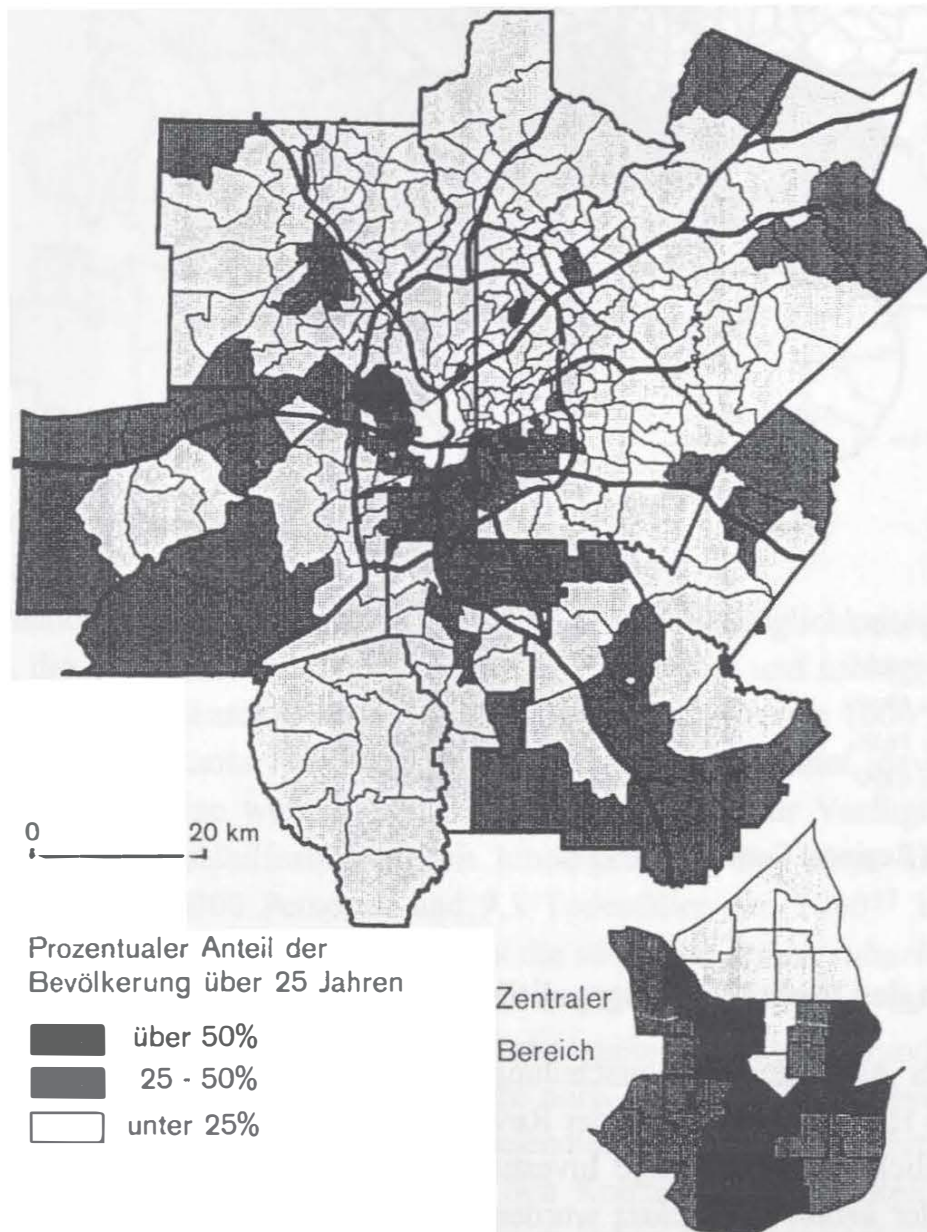
Quelle: Atlanta Regional Commission, 1992

6.5.3. Die Grenzen der Revitalisierungspolitik Atlantas - Wirtschaftliche Aspekte

Die Notwendigkeit für Ausbildungs-, Umschulungsmaßnahmen, sogar die Vermittlung von Grundschulwissen als Hauptschwerpunkte der Revitalisierung innerstädtischer Armutsgebiete Atlantas wird deutlich. Die langfristige Investition in das Humankapital und die »Manpower-Ressourcen« der *urban underclass* wurden aber vernachlässigt. Die Leistungen der Schulabgänger aus Georgias öffentlichen Schulen stehen an 48. Stelle in den USA. Nach bundesweiten standardisierten Leistungstests, mit denen man die Qualität öffentlicher Schulen mißt, zeigen Schulabgänger des öffentlichen Schulsystems der City of Atlanta einen Leistungsdurchschnitt, der noch weit unter dem Durchschnitt des Staates Georgia liegt. 1990 hatten rund 35 % der High-School-Abgänger über 25 Jahren keinen Abschluß. In einzelnen Stadtteilen liegt der Anteil der High-School-Abgänger ohne Abschluß bei über 50 %.

Nur 12 % der Personen über 25 Jahre in der Kernstadt hatten einen ersten Collegeabschluß (*Bachelor's Degree*); nur 8 % hatten eine vollakademische Ausbildung.³⁸ Die kartographische Darstellung einiger Variablen zum Sozialstatus zeigt die Situation noch dramatischer (vgl. Abb. 6.8. und 6.9.). In Atlantas Southside ist die Konzentration der High-School-Abgänger ohne Abschluß und der weniger ausgebildeten Personen am höchsten; in der nördlichen Kernstadt, v. a. in Buckhead, dagegen gibt es eine Konzentration der Vollakademiker.

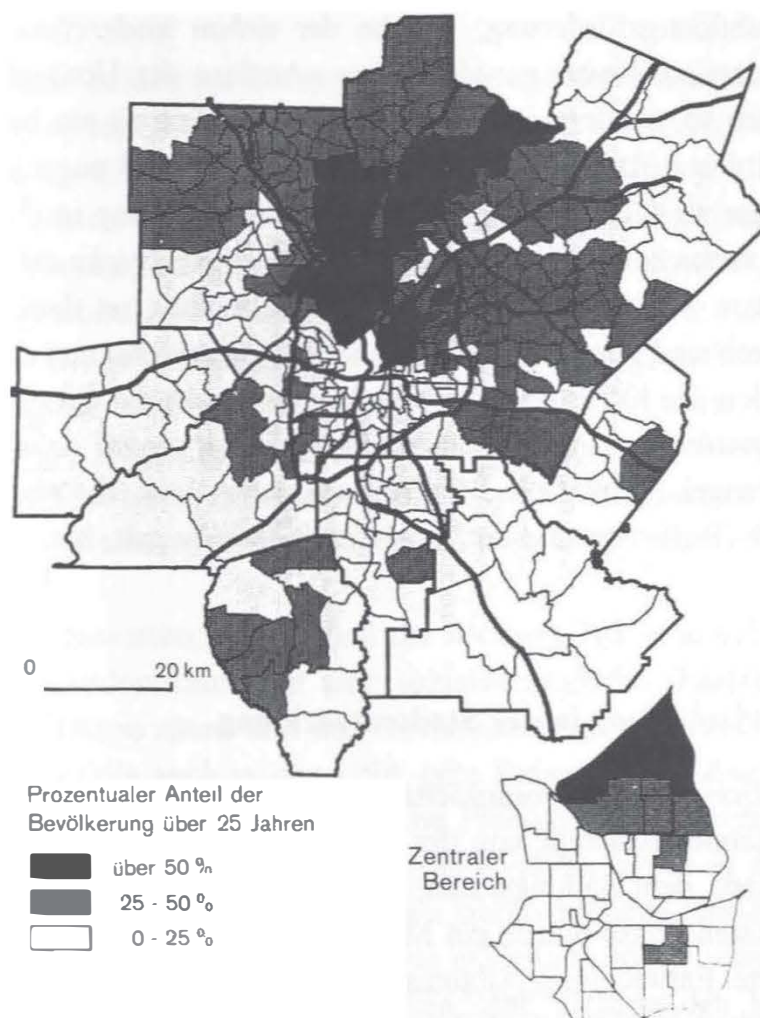
Abb. 6.8. Verteilung der High-School-Abgänger ohne Abschluß im Großraum Atlanta, 1990



Quelle: Atlanta Regional Commission, 1993

³⁸ Research Atlanta 1993: The Problem of School to Work Transition in Metropolitan Atlanta, Part I. Atlanta.; Urban Study Institute 1991: Vocational Education and Employment Training Programs in Fulton County and the City of Atlanta. Atlanta. Trotter, M. 1993 Education. In Research Atlanta (Hg.) Election Issues 1993. Atlanta; Research Atlanta 1990: The Atlanta Report Card. Atlanta. Cole, Th. W. 1990: A Case for Internationalizing Atlanta's Educational System. In: dass. S. 77 - 79.

Abb. 6.9. Verteilung der Akademiker im Großraum Atlanta, 1990



Quelle: Atlanta Regional Commission, 1993

Der Mangel an gut ausgebildeten Arbeitskräften, der eine Folge verfehlter individueller, aber auch planerischer Prioritäten ist, hat ökonomische und soziale Auswirkungen. So schreckt die riesige »Reservearmee« von minderqualifizierten Personen viele Investoren ab. Das phänomenale Wachstum in der Boomtown Atlanta findet daher nicht in der Kernstadt, sondern nur noch im nördlichen Sektor statt; trotz massiver Aufbereitung der Downtown mit Büroflächen ist ein realer Verlust an Arbeitsplätzen sogar in den hochqualifizierten Dienstleistungen festzustellen. Dazu sind zwar keine Statistiken verfügbar, jedoch bezeichnen Planer die Abwanderung von Firmen und Arbeitsplätzen aus der Downtown als »sehr signifikant«. Dies wird auf die Nähe zu den Problemgebieten zurückgeführt, die sich unmittelbar an den südlichen *central business district* anschließen, und auf die starke Präsenz von Arbeitslosen und Unterschichtspersonen, welche dem südlichen CBD den Ruf eintragen, eine Gefahrenzone (*unsafe*) zu sein. Allerdings ist auch die Midtown mit ihren hohen Leerstandsrateen keineswegs ein sicherer Wirtschaftsstandort, sondern mit den üblichen Problemen von »Enterprise-Zonen« behaftet.

6.5.4. Soziale Aspekte

Die Vernachlässigung der Ausbildungsförderung, welche der *urban underclass* sozialen Aufstieg erlauben würde, bedeutet auf Dauer geradezu eine »Auslese der Untauglichsten«. Dies ist nicht nur im allgemeinen so, sondern in Atlanta in jüngster Zeit als ein besonderes Problem erkannt worden. Es wird in offiziellen Dokumenten erstmalig 1993 angesprochen³⁹ und bewegte Entscheidungsträger im selben Jahr dazu, eine Neuorientierung in ihrer Kommunal- und Planungspolitik zu versuchen. Die 60 Jahre lang betriebene *bricks and mortar-strategy*, die zwar viele sichtbare Verbesserungen im Stadtbild brachte, ist damit an ihre Grenzen gestoßen. Diese Grenzen sind durch das mangelnde Bildungsniveau und die negative Eigendynamik in weiten Teilen der Kernstadt gegeben. Beides macht die City of Atlanta mit ihrem eleganten »*manhattanisierten*« Innenstadtbereich *unfit in a global economy*. Atlanta ist an einem Scheideweg angekommen: die Stadtentwicklungspolitik, die als Prototyp der Großstadtpolitik der Reagan-/Bush-Ära und der *New Urban Reality* galt, hat sich in Atlanta jedenfalls überholt.

6.5.5. »Vision 2020« - Neuorientierung in der Stadtentwicklung

Die Atlanta Regional Commission initiierte vorausschauend bereits 1991 einen Planungsprozeß, der ein neues übergreifendes Konzept von der Stadtentwicklung unter Beteiligung der Bevölkerung aus der Kernstadt, dem Ballungsraum, sowie von Experten aus den ganzen USA erarbeiten sollte. In der ersten Phase wurde ein Meinungsbild unter Experten (*shared vision*) über die wünschenswerte Entwicklung Atlantas im 21. Jahrhundert erstellt. Diese Szenarien wurden der Öffentlichkeit 1992 zugänglich gemacht. Durch Befragungen wurden dann die Vorstellungen der Bevölkerung des Ballungsraums ermittelt und 1993 bekannt gemacht. Derzeit werden die Vorbereitungen für einen verbindlichen übergreifenden Plan getroffen, der diesen Konsens über die zukünftige Entwicklung umsetzen soll.

Soziale und demographische Aspekte wurden allgemein als Haupthindernisse für die weitere Entwicklung des Großraums und für die Revitalisierung der Kernstadt ermittelt. Verbesserungen im sozialen Bereich sollen vor dem weiteren Ausbau der physischen Infrastruktur, dem Umweltschutz oder dem Ausbau des Büro- und Konzernstandortes Vorrang haben. Als allerwichtigster Faktor für eine zukunftsorientierte Planung galt die signifikante Verbesserung im öffentlichen Schulwesen, das eine hohe Anzahl von Abgängern ohne Abschlüsse und nennenswerte Fähigkeiten für den speziellen Arbeitsmarkt Atlantas entläßt. Auch die hohe Kriminalität, der Drogenmißbrauch und die Arbeitslosigkeit in der Southside wurden als die Pushfaktoren ermittelt, welche den Standortverlagerungen aus dem südlichen CBD in

³⁹ Oxendine, J. und Smith, M. G. 1993: op. cit.

die Midtown oder nach Buckhead im Nordosten der Kernstadt zugrundeliegen, damit die Planungen der letzten Jahrzehnte untergraben und die Zukunft des Standorts gefährden.⁴⁰

Als wichtiger Schritt zur Lösung vielfältiger sozialer Probleme wird eine enge Kooperation mit den verschiedenen Jurisdiktionen angesehen, die durch eine Ausbildungsförderungs- und Arbeitsmarktpolitik und Hilfsprogramme für die Unterschichtgruppen in den bekannten Problemgebieten zu einem Abbau der Sozialproblematik beitragen könnten. Durch Ausbildungsprogramme, die Jugendliche gezielt auf die gegenwärtigen und geplanten Hochtechnologie-, Biotechnologie- und Telekommunikationsindustrie Atlantas vorbereiten, könnte nicht nur diesen Branchen, sondern der gesamten städtischen Wirtschaft Auftrieb gegeben werden. Es wurde ein Konsens erreicht, daß Atlanta ein neuer wichtiger Standort der amerikanischen Bio-, Gentechnologie und anderen Hochtechnologie werden solle; es gibt bereits High-Tech-Standorte in den nördlichen *suburbs*. Das tatsächliche Arbeitskräfteangebot in Atlantas Southside ist solchen Planungen aber abträglich.

Es bleibt abzuwarten, wie schnell die »Vision 2020« in einen Plan und danach in die Tat umgesetzt werden kann. Für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung, den Abbau sozialräumlicher Disparitäten und die Revitalisierung von innerstädtischen Stagnationsgebieten gibt es jedenfalls auch in den USA gute Beispiele, an denen man sich orientieren konnte: Seit 1983 verfolgt Boston eine solche Planungspolitik intensiv, welche gegenwärtig nachhaltige Wirkung zeigt. Selbst wenn die »Vision 2020« in Atlanta schnell umgesetzt wird, kann man also mit mindestens zehn Jahren rechnen, bevor die sozialorientierte Planung greift und signifikante Ergebnisse wie in Boston erzielt werden. Man muß daher kurz- und vielleicht mittelfristig davon ausgehen, daß sich an den gegenwärtigen sozialräumlichen Strukturen in der Kernstadt Atlanta, der wirtschaftlichen Stagnation und Sozialproblematik der Problemgebiete relativ wenig ändern wird. Mit derartig hohem natürlichen Bevölkerungszuwachs, dem großen Anteil von Haushalten mit Sozialhilfe und dem gegenwärtigen Mangel an Ausbildungs-, Umschulungs- und »Basic Skills-Programmen«, darf man sogar in Atlantas Problemgebieten - dem größeren Teil der Kernstadt - eher eine Verschlechterung erwarten, bevor eine Verbesserung eintritt.

6.5.6. Zusammenfassende Betrachtung

Wie in allen amerikanischen Städten hat auch in Atlanta die Kernstadt eine wichtige Konzentration von Arbeitsplätzen. Die Central Area macht einen Hauptteil des Steueraufkommens aus und ist der Schlüssel zum Ruf und zur sozialen Atmosphäre der Stadt. Der Aufbau des zentralen Kernstadtbereiches wurde daher seit Jahrzehnten mit großer Sorgfalt betrieben. Im wesentlichen sollte aber die Gesamtheit, Vielfalt und Konzentration großstädtischer

⁴⁰ Atlanta Regional Commission 1992 Atlanta Region Outlook, Executive Summary, S. 10 - 12.

Funktionen nicht mehr wieder aufgebaut werden. Um im Vergleich mit ihren suburbanen *edge cities* wie auch mit anderen amerikanischen Großstädten wettbewerbsfähig zu bleiben, hat die Stadt für sich eine Marktlücke identifiziert und baut mehrere Hauptfunktionen und wirtschaftlichen Stützpfeiler auf. Dies ist im Sinn der Großstadtpolitik der Reagan- und Bush-Administrationen, wonach Städte, »anstatt um Finanzhilfen des Bundes wettzueifern, ihre Attraktivität für Investoren, Besucher und Touristen erhöhen sollten«. ⁴¹ Die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsumstände für die Bewohner der verfallenen Kernstadtgebiete ist dabei kein Hauptschwerpunkt.

Die Revitalisierungsstrategie Atlantas hatte Vorteile und erreichte gesellschaftliche wünschenswerte Ziele. Sie ist aber auch durch Versäumnisse gekennzeichnet, die zu einer Verschärfung sozialräumlicher Gegensätze beiträgt. Sie manifestieren sich zwar entlang ethnischer Linien sehr deutlich, sind aber nicht mit einem einfachen »Schwarz-Weiß«-Gegensatz oder Rassismus zu erklären. Dies erklärt die Akzeptanz und Stabilität einer politisch-planerischen Allianz, in welcher weiße und schwarze Großunternehmer und Politiker Wachstumspole und ein »Mekka« für die schwarze Mittelklasse schufen, aber gleichzeitig auch weiße und schwarze Stagnationsgebiete, Unterschichtgruppen oder Kleingewerbe vernachlässigten. Es erklärt auch, warum die Belange der schwarzen *neighborhoods* in einer Stadt mit einer starken schwarzen Macht- und Geschäftselite nicht unbedingt gewahrt werden. ⁴²

Das Ungleichheitsgefälle in der Stadt-Gesellschaft soll hier nicht ursächlich mit Planungen in Verbindung gebracht werden; nicht alle Ungleichheiten resultieren aus raumwirksamen Entscheidungs- und Planungsprozessen. Der generelle Tenor der Revitalisierungspolitik und die einzelnen Stadtplanungsmaßnahmen sind aber sehr wohl verantwortlich dafür, daß sozialräumliche Gegensätze Bestand haben oder sich vertiefen können, auch wenn große Teile einer Minorität sozial aufsteigen konnten.

Sozialräumliche Entwicklungen in Atlanta sind teilweise das Ergebnis einer Stadtentwicklungspolitik nach dem Credo *Let private enterprise do it*, dem ein zu enges neoklassisches Verständnis von Wachstumspolen und »Trickle-down-Effekten« zugrundeliegt. Das bedeutet nicht, daß der gesamte Ansatz, den die Kernstädte durch stärkere Einbeziehung der Privatwirtschaft zu revitalisieren suchen, an seine Grenzen gestoßen ist. Man verfolgte in Atlanta nur zu lange Strategien, die sich nur mit einem Gebiet, der Central Area, befaßten, die wirtschaftliche von den sozialen Problemen abkoppelten und keinen direkten Handlungsbedarf für die Lösung der gebietsspezifischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme außerhalb der Central Area sahen.

⁴¹ US Department of Housing and Urban Development 1980: The President's National Urban Policy Report. Washington D. C.

⁴² Vgl. die detaillierte Analyse des schwarzen Politikwissenschaftlers Clarence N. Stone 1989: op. cit., S. 51-178.

Für die bisherigen Revitalisierungsmaßnahmen Atlantas gelten die Beobachtungen, welche ein Beratergremium des amerikanischen Präsidenten 1992 für die USA allgemein machte: »Drei Dinge durchdringen unsere Gesellschaft und fügen unserer Wettbewerbsfähigkeit einen direkten Schaden zu: kurzsichtiges Denken, Anreize in der falschen Richtung, und das Fehlen einer globalen Denkweise«. ⁴³ Die Stadt Atlanta ist dafür ein sehr deutliches Beispiel.

Entwicklungen in Kernstädten und ihre sozialräumliche Polarisierung sind keine natürlichen, evolutionären Prozesse. Vielmehr werden sie zu einem hohen Maß durch Planungspolitik beeinflusst und sind steuerbar. Auch sozialräumliche Strukturen und Planungspolitik sind keine unabänderlichen Gegebenheiten. Neue Rahmenbedingungen oder Erfahrungen mit Revitalisierungsmaßnahmen können und haben in anderen amerikanischen Städten zu Neuorientierungen geführt. Daß dies in Atlanta nun auch geschieht, läßt hoffen, daß langfristig positive Signale für eine sozialverträgliche Entwicklung gesetzt werden. Andere Städte setzen schon längere Zeit solche Signale. In der *New Urban Reality* operieren ihre Allianzen aus Wirtschaft und Politik durchaus mit mehr Weitsicht, sozialer und Problemgebietsorientierung. Dies zeigt das Beispiel Boston.

⁴³ Competitive Policy Council 1992: First Annual Report to the President and Congress, Building a Competitive America. Washington D. C., S. 11 (Übers. d. Verf.).

Kapitel VII

Revitalisierung in Boston - Das Bostoner Modell

»Wir müssen Prioritäten setzen, denn die Bostoner haben eine besondere Verantwortung. ... Wir sind die Treuhänder eines geschichtlichen Erbes, das nicht mehr wiederhergestellt werden kann, wenn es einmal vernichtet ist. ... Mein zentrales Argument ist, daß man die Stadt nicht zerstören muß, um wirtschaftliches Wachstum zu fördern, und man muß nicht das Wirtschaftswachstum zunichte machen, um die Stadt zu erhalten.«

R. Flynn¹

7.1. Schlüsselfaktoren zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Bostons

7.1.1. Traditionelle »komparative Standortvorteile«

Schlüssel zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Bostons sind: (a) Bostons traditionelle Standortfaktoren, (b) die Notwendigkeit für sozial- und wachstumsorientierte Revitalisierung und (c) aktuelle Entwicklungen im Umland, die eine neue Krise in der Kernstadt auslösten. Drei Standortfaktoren spielten seit dem 17. Jahrhundert bis in die Gegenwart eine Schlüsselrolle für die Entwicklung Bostons und seine Bedeutung innerhalb der USA: (1) Manpower-Ressourcen, d. h. die Verfügbarkeit besonders gut ausgebildeter Arbeitskräfte, (2) die frühe Ansammlung der bedeutendsten Bildungs- und Forschungseinrichtungen der USA und (3) die Konzentration des Großkapitals und der finanziellen Dienstleistungen (*money management*). Letzteres ergab sich bereits in der Kolonialzeit durch den Handel sowie dadurch, daß Bostoner Kapital in erheblichem Maße die industrielle Revolution der USA und die Erschließung der anderen Landesteile finanzierte. Traditionelle Stützpfeiler der Wirtschaft Bostons waren daher Bildungs- und Forschungszentren, Handel, Banken und Finanzwesen, welche schon seit dem 19. Jahrhundert US-weite und später internationale Bedeutung erlangten.² Bostons Universitäten und Bildungseinrichtungen bringen der Stadt jährlich über \$ 4 Mrd. an Einnahmen durch internationale und amerikanische Studenten ein. Die Universi-

¹ Raymond Flynn, Bürgermeister von Boston, 11. Mai 1987 (Übers. d. Verf.).

² Da die Stadt im Gegensatz zu den umliegenden Ortschaften nie Industriestadt war, hatte sie in ihrer ganzen Geschichte immer andere Standortvorteile zu entwickeln versucht und drei wirtschaftliche Standbeine aufgebaut, erstens die öffentliche Verwaltung, zweitens die Privatwirtschaft, v. a. Handel, Finanz- und Versicherungswesen, drittens die Universitäten und Forschungsinstitutionen, Hospitäler und Großkliniken. Boston hat praktisch seit zwei Jahrhunderten im amerikanischen Kontext einen Standortvorteil hinsichtlich seiner Privatuniversitäten und medizinischen und ingenieurtechnischen Forschungsstätten, die v. a. in den letzten Jahrzehnten Weltrang erhielten und für Boston die wichtigste »Exportindustrie« wurden. Imagepflege Bostons ist besonders wichtig, um diesen Wirtschaftszweig mit Zukunft in einer alternden postindustriellen Gesellschaft auszubauen.

täten schaffen auch in anderer Weise Wirtschaftswachstum; über 500 Firmen mit fast 200 000 Angestellten und \$ 35 Mrd. Jahresumsatz im Raum Boston gelten als *spin-offs* des Massachusetts Institute of Technology. Biomedizinische Firmen und die 31 Groß- und Forschungskliniken der Kernstadt ziehen internationale Investitionen an und erhalten den Großteil der Mittel, welche die amerikanische Regierung für medizinische Forschung überhaupt ausgibt. Weit über 200 internationale Konzerne haben Niederlassungen in der Kernstadt; viele europäische Konzerne lassen in Boston forschen und nutzen Agglomerationsvorteile und die »intellektuelle Infrastruktur« Boston-Cambridge aus. Biomedizinische Forschung, Handel, Banken, Finanz- und Immobilienwesen und unternehmensbezogene Dienstleistungen werden zwischen 1988 und dem Jahr 2000 477 000 neue Arbeitsplätze im Großraum Boston schaffen. Boston verzeichnet das höchste Einkommenswachstum aller amerikanischen Städte; es liegt bereits 20 % über dem amerikanischen Durchschnittseinkommen; bis zum Jahr 2000 werden in der Kernstadt die höchsten Pro-Kopf-Nettoeinkommen der USA erwartet.³

Die national und international bedeutende »intellektuelle Infrastruktur«, d. h. die Universitäten, Forschungsinstitute und private biomedizinische Forschungseinrichtungen, eine zuliefernde Hochtechnologieforschung und -produktion sind daher Bostons »komparativer Standortvorteil« in einer *knowledge-based, innovation-driven economy*. Im Rahmen des Wettbewerbs, an dem Städte in der *New Urban Reality* aufgefordert sind, teilzunehmen, werden daher diese Sektoren von nationaler und internationaler Reputation massiv ausgebaut. Diese Wirtschaftszweige haben sich zudem über die gesamte Entwicklung der Stadt Boston als stabil und wachstumsträchtig erwiesen. Die Stagnation, die Boston in der postindustriellen Zeit erlebt hatte, hatte weniger mit diesen Wirtschaftszweigen oder mit der industriellen Entwicklung zu tun, denn die Kernstadt war niemals Industriestadt. Vielmehr lag sie an der Verflechtung Bostoner Kapitals mit den Industrien der USA und an der unternehmerfreundlichen Politik umliegender suburbaner Gemeinden. Diese boten bis vor wenigen Jahren bessere Bedingungen für die Hochtechnologiebranchen als die Stadt Boston und verzeichneten daher eine Konzentration des postindustriellen Wirtschaftswachstums.

7.1.2. Die Notwendigkeit für sozial- und wachstumsorientierte Maßnahmen

Ein weiterer Faktor zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Bostons ist die Tatsache, daß der Staat Massachusetts 1960 Gesetze erließ, die es erlaubten, den umfassendsten *Urban Renewal* durchzuführen, der je in einer amerikanischen Stadt betrieben wurde. Er gestaltete fast ein Drittel der Kernstadt um. Dabei wurden einerseits die räumlichen Voraussetzungen für den Bauboom geschaffen, der in den 80er Jahren einsetzte, andererseits wurden negative Erfahrungen mit Sanierungen gemacht und eine starke Bürgerbewegung eingeleitet.

³ Ganz, A. und Konga, L. F. 1989: Boston in the World Economy. In: Knight, R. V. und Gappert, G. (Hg.) *Cities in a Global Society*. In: *Urban Affairs Annual Reviews*, Nr. 34, S. 132 - 140; Boston Chamber of Commerce 1989.

Beides führte zu einer Rückbesinnung auf Bostons progressive politische Tradition. In der Stadtplanung begann damit eine deutliche Sozialorientierung, die bis jetzt nur wenige Nachahmer in anderen amerikanischen Städten fand.

Zusätzlich zu ihrer Sozialorientierung zeichnet sich Bostons Stadtentwicklungspolitik auch durch eine ausgesprochene Wachstumsorientierung aus. Die Kernstadt Boston hat eine Schlüsselrolle für den gesamten Staat Massachusetts. Obwohl die City of Boston nur 9,5 % der Bevölkerung von Massachusetts aufweist, hat sie 17 % aller Arbeitsplätze des Bundesstaats (1990 über 600 000 Arbeitsplätze). 21% des gesamten Haushaltseinkommens, das in Massachusetts erzielt wird (ca. \$ 13 Mrd. jährlich), entfallen auf die Stadt Boston, die auch 24 % des Wertes der Güterproduktion und der Dienstleistungen auf sich vereinigt (ca. 28 Mrd. \$ jährlich). 22 % der gesamten Steuereinnahmen von Massachusetts (1992 ca. 2 Mrd. \$) kommen aus der Kernstadt. Daher ist die Revitalisierung der Kernstadt Boston von jeher bedeutend für die Konjunktur des gesamten Bundesstaates gewesen. Im Interesse des ganzen Bundesstaates bestand immer eine Notwendigkeit, eine ausgesprochen wachstumsorientierte, unternehmerfreundliche Politik in Boston zu betreiben.⁴

7.1.3. Aktuelle Umlandentwicklungen und neuartige Krise der Kernstadt

Ein weiterer Schlüsselfaktor zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Bostons liegt in den Entwicklungen, die sich im Großraum Boston⁵ abzeichnen (vgl. Abb. 7.1.). Entlang des inneren Autobahnringes I-128, der ca. 10 Meilen von Boston entfernt liegt, befinden sich Büroflächen allgemeiner Art, Hochtechnologiefirmen, Firmenverwaltungen, forschungszuliefernde Consultingfirmen, Computerhersteller sowie aus dem CBD ausgelagerte Funktionen des tertiären Sektors (*back-office*). Wegen überhöhter Bodenpreise und Mangel an bebaubarem Land erfolgte eine Abwanderung der Bevölkerung von den Bereichen innerhalb der Umgehungsstraße I-128 in einen weiteren »Speckgürtel«. Die äußeren *suburbs* entlang der Autobahn I-495, die sich ca. 35 - 55 Meilen von Boston befindet, wachsen am schnellsten. Es gibt eine Reihe von *edge cities* mit Konzentration von R & D-Betrieben und Konzernhauptverwaltungen, Büro- und Wohnparks. In dem gesamten Umland der Autobahn I-495 und in den kleineren Städten gibt es natürliche infrastrukturelle Engpässe hinsichtlich der Wasserversorgung und Kanalisation. Einige kleinere Städte haben die gewerbliche und industrielle Erschließung eingeschränkt, einige Städte haben einen absoluten Baustop durchgesetzt. Ein weiteres Vorrücken der industriellen und Büroflächenentwicklung ist also durch Kommunalpolitik erschwert und stellenweise nicht mehr möglich.⁶ Dies hat Auswirkungen auf die Kernstadt Boston. Bevölkerung, Industrie und Gewerbe ziehen seit den ausgehenden

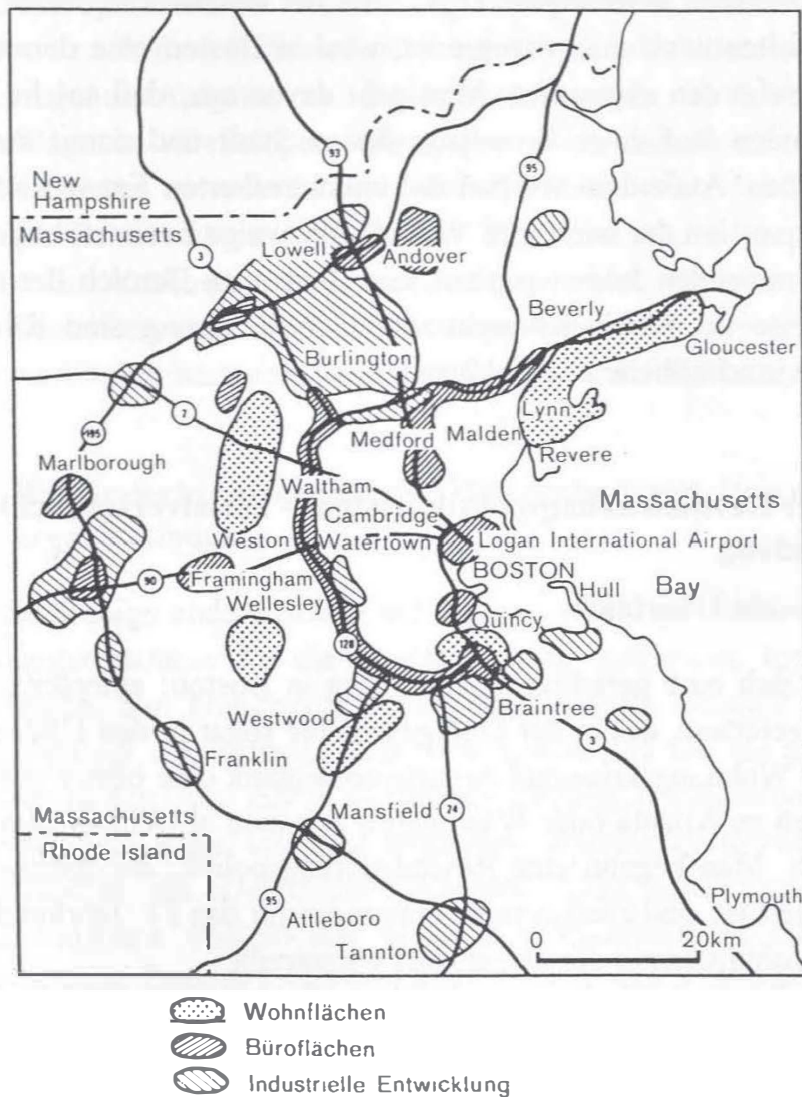
⁴ City of Boston, Office of Mayor 1991: Building Boston's Economic Future. An Agenda for Economic Development. Boston, S. 11.

⁵ Der Großraum Boston besteht aus Teilen mehrerer Counties (Bristol, Essex, Middlesex, Norfolk, Plymouth und Suffolk County; letzteres macht fast die ganze City of Boston aus).

⁶ Urban Land Institute 1991: Boston Metropolitan Area 1991. Washington, D. C.

80er Jahren zurück in die Stadt, weil es im CBD-nahen Bereich und im stark verfallenen Südwestkorridor noch große vakante Flächen gibt. Dieser Trend, der durch die Rezession Neuenglands nur abgeschwächt wurde, übte auch einen starken Druck auf den Wohnungsmarkt aus.⁷

Abb. 7.1. Umlandentwicklungen im Großraum Boston



Quelle: Urban Land Institute; 1991; Bearbeitung: G. Hellmuth

⁷ Die begehrtesten Wohngebiete sind der historische und teils gentrifizierte Wohnring um die Downtown: Beacon Hill, Back Bay, South End, North End und die Waterfront, das Finanzzentrum und die angrenzenden Gebiete um Boston Commons/Public Gardens. Die Preisentwicklung im Immobilienmarkt läßt das Ausmaß der Wohnungsnot ermessen. Dies Market Profiles des Urban Land Institute zeigt Eigentumswohnungen in diesen Gebieten 1991 in der Preisklasse ab \$ 200 000 und Townhäuser ab \$ 500 000. Einfamilienhäuser machen nur einen kleinen Teil der downtown-nahen Bebauung aus, der größte Teil sind typische historische Reihenhäuser oder Duplex/Townhäuser in Reihenhausbauweise. Für die Einkommensschwächeren herrscht ein akuter Mangel an bezahlbarem Wohnraum, denn auch in den inneren westlichen Vororten wie Brookline, Cambridge, Weston, Wellesly sind Immobilienwerte von \$ 350 000 die Regel, nur außerhalb des Highway 495 liegen Hauswerte noch um \$ 150 000. Das dafür jährlich notwendige Haushaltseinkommen übersteigt das der Durchschnittsfamilie bei weitem, Urban Land Institute 1991: op. cit, S. 9-16.

Dies veranlaßte die Stadt Boston, einen übergeordneten Plan zur Begrenzung des Wachstums einzuführen und ferner der krisenhaften Entwicklung der Kernstadt aktiv entgegenzusteuern, die sich nicht mehr auf Bevölkerungsentleerung und wirtschaftliche Verödung, sondern auf den Rückzug der Bevölkerung und des Gewerbes bezieht und sich darin äußert, daß bezahlbarer Wohnraums knapp wird und eine akute Verdrängungsgefahr der ärmeren Bevölkerung und Minoritäten aus den CBD-nahen Slums von Dorchester, Roxbury oder East Boston⁸ besteht. Anders als in Washington D. C., wo die Bevölkerungsumschichtung ein Teil der langfristigen Stadtentwicklungsstrategie ist, wird in Boston eine derartige Entwicklung von den Planungsbehörden abgewehrt. Man geht davon aus, daß solche Fehlentwicklungen dem internationalen Ruf einer *knowledge-based* Stadt und damit dem Wirtschaftsstandort Boston schaden. Außerdem würden die unkontrollierten Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt die Expansion der wichtigen Wirtschaftszweige beeinträchtigen. Viele Arbeitsplätze, die in den kommenden Jahren geplant sind, liegen im Bereich der mittleren Einkommen. Überhöhte Preise im Wohnungsmarkt und Gentrifizierung sind daher reale Hemmnisse für die weitere wirtschaftliche Entwicklung.

7.2. Besonderheiten der Revitalisierungspolitik Bostons - Sozialverträglichkeit als politische Entscheidung

7.2.1. »Linkage-Politik« - ein Überblick

In den 80er Jahren vollzog sich eine paradoxe Entwicklung in Boston: einerseits war ein Wirtschaftswachstum zu verzeichnen, das in der Stadtgeschichte sogar in den USA einmalig war, andererseits zeigten die Wohnungskrise und Armutsproblematik eine bisher unbekannte Größenordnung. Im Vergleich zu Atlanta oder Washington zog man aber in Boston Konsequenzen aus dieser Situation. Man begann eine Revitalisierungspolitik, die gleichermaßen wachstums- und sozialorientiert ist, und ebenso stark Planungen für das 21. Jahrhundert, wie die Schaffung bezahlbaren Wohnraums in der Gegenwart vorantreibt.

Die starke Sozialorientierung zeigt sich besonders an einem innovativen Konzept, der sogenannten »Linkage-Politik«. Damit wird versucht, einen Ausgleich zwischen strukturstarken und -schwachen Kernstadtgebieten herzustellen. »Linkage« ist ein Mechanismus, bei dem die »Developer« von lukrativen Immobilien im CBD über eine Zwangsabgabe an den Kosten der Revitalisierung verfallener Wohn- und Gewerbegebiete beteiligt werden. Die »Linkage-Politik« entstand in Boston aus einem sozialen Zeitgeist der frühen 80er Jahre heraus. Darüber hinaus paßte das Konzept sehr gut in die allgemeinen Bemühungen, den traditionellen »komparativen Standortvorteil« auszubauen. In Boston verstand man diesen Vorteil nicht nur im Hinblick auf Wirtschaftszweige, sondern auch auf Reputationen. Boston galt von jeher als »progressive« Stadt, und man wollte bewußt eine Rückbesinnung auf diese

⁸ Zwischen 1985 und 1987 in der Phase der Hochkonjunktur wurden jährlich ca. 3100 Wohnungen umgewandelt, die Rezession brachte nur eine vorübergehende Stagnation in der Wohnungsumwandlung auf jährlich unter 1000.

Tradition herbeiführen.⁹ »Linkage« entstand aber auch aus einer ökonomischen Notwendigkeit heraus; nur 51% der Grundfläche Bostons sind beststeuerbar, die übrigen Flächen, welche von Regierungsgebäuden der Kommune und des Bundesstaates, den Großkliniken, den wissenschaftlichen und kulturellen Institutionen eingenommen werden, sind von der Grund- und Immobiliensteuer befreit. Auch wurde von Bostoner Bürgern in einem Referendum eine als »Proposition 2 1/2« bekanntgewordene Steuersenkung auf privatem Grundbesitz beschlossen. Die Unmöglichkeit der Besteuerung weiter Teile der Kernstadt und die sinkenden Steuereinnahmen nach dem Referendum veranlaßte die Stadt, andere Finanzierungsmöglichkeiten für dringende Aufgaben, v. a. im Wohnungsbau, zu suchen. Diese fand man in der Zwangsaufgabe an »Developer«. Bezeichnend ist, daß Boston diesen Weg überhaupt einschlug. In anderen amerikanischen Großstädten bestehen durchaus ähnliche Probleme hinsichtlich der Besteuerungsmöglichkeiten. Trotzdem gibt es kaum Nachahmer des »Linkage-Konzepts«. In Washington D. C. versucht man z. B. in einer ähnlichen Situation über gesteuerte Gentrifizierung eine Bevölkerungsumschichtung - vom unteren zum oberen, kaufkräftigen und höher beststeuerbaren Mittelstand - herbeizuführen.

7.2.2. Die Dreieckspartnerschaft: Öffentliche Hand, Privatwirtschaft und Stadtteilorganisationen

Es gibt nur wenige andere Städte in USA mit »Linkage-Politik«, welche die Downtown als Entwicklungsressource für die Revitalisierung verfallener Innenstadtgebiete nutzen (San Diego, Seattle, San Francisco). Boston hat in dieser Hinsicht aber die strengsten Bestimmungen, verfolgt die Strategie sehr konsequent und hat sie auch als erste amerikanische Stadt schon in den 70er Jahren an einem Pilotprojekt ausprobiert. Dafür hat die Stadt innovative Planungsmodelle und eine besondere Planungsinfrastruktur (*public-private partnership*) geschaffen. Sie schließt die öffentliche Hand, die Privatwirtschaft, die medizinischen und akademischen Institutionen sowie die Stadtteilorganisationen ein. Boston hat eine gleichberechtigte Dreiecks-Partnerschaft: ihre drei Eckpole sind die öffentliche Hand, vertreten durch verschiedene Behörden für die Stadtentwicklung, die Privatwirtschaft und die Stadtteilorganisationen. Sie gehen arbeits- und gebietsteilig vor und haben im Planungspro-

⁹ Dabei fühlen sich die verantwortlichen Planer und Politiker Bostons der langen sozial-orientierten progressiven Tradition der Stadt verpflichtet. Boston ist von jeher ein Machtzentrum sozialorientierter, demokratischer Senatoren und Präsidenten gewesen. Die sozialorientierte Tradition ist über zweihundert Jahre alt und begann damit, daß Boston die Ursprungstadt der amerikanischen Revolution war, im 19. Jahrhundert war sie der Ursprung und Zentrum der Abolitionist Movement zur Abschaffung der Sklaverei, in der Jahrhundertwende des 19./20. Jahrhunderts wurde sie ein Zentrum innovativer, sozialreformerischer Ansätze in der Stadtpolitik und Sitz des ersten akademischen Stadtplanungsinstituts der USA. Seit der Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts wurden für die wachstums- und redistributivorientierte Stadtentwicklung spezielle Planungs- und Machtstrukturen und Institutionen geschaffen, wie Boston Redevelopment Authority, Economic Development and Industrial Corporation, Boston Housing Partnerships und assoziierte Stadtteilorganisationen ins Leben gerufen. Ganz, A. und Konga, L. F. 1989: op. cit., S. 133 f. Obwohl in Boston z. B. eine starke zentrale *authority* führend ist, dominiert die Revitalisierungsplanung aber nicht so stark wie die privatwirtschaftliche Planungscoalition Atlantas. Vielmehr ist die Revitalisierungsplanung in Boston viel stärker aufgrund einer politischen Entscheidung (*policy choice*) basis-demokratisch.

zeß und in der öffentlichen Meinung Bostons klar definierte, akzeptierte Rollen und kooperieren eng miteinander. Im Gegensatz zu Atlanta oder Washington ist eine Besonderheit Bostons die Akzeptanz und aktive Unterstützung, welche die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft den Stadtteilorganisationen geben. Letztere operieren teils als Bürgerinitiativen, größtenteils aber als gemeinnützige Stadtteilaufbaugesellschaften (*community development corporations* oder CDCs). Die öffentliche Hand verfolgt eine explizite Politik des *community nurturing* oder *community empowerment*; dies ist die aktive Unterstützung einer »Grassroots«-Planungsstruktur in den Stadtteilen. Stadtteilorganisationen werden nicht nur finanziell unterstützt, sondern auch mit weitreichenden Vollmachten ausgestattet, um Planungen, die teilweise konträr zum offiziellen Stadtplan stehen, in eigener Regie durchzuführen. Um den Stadtteilorganisationen eine starke Lobby zu geben, rief die öffentliche Hand Boston Housing Partnerships ins Leben. Dies ist ein Dachverband von Bostoner *community development corporations* und Bostoner Finanziers (Großbanken, Versicherungen und Geldgebern der öffentlichen Hand). Boston Housing Partnerships hilft Nachbarschaftsorganisationen finanziell und mit technischer Hilfe Wohnungsneubau oder die Sanierung verfallener Wohnsubstanz in ihrem jeweiligen Einzugsbereich zu betreiben. Eine weitere Aufgabe ist es, neue CDCs in den Stadtteilen anzuregen.

7.2.3. Sozialverträge - der »Boston Compact«

Die festen Partnerschaften oder Sozialverträge, welche zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft geschlossen wurden, sind eine dritte Besonderheit. Einer davon ist der »Boston Compact«. Dies ist ein Abkommen zwischen den Ausbildungsstätten und der Privatwirtschaft, nach dem Absolventen Bostoner Fach-, Fachhoch- und Hochschulen sowie Schüler mit abgeschlossener Schulausbildung bevorzugt eingestellt werden. Die reale Aussicht auf einen Arbeitsplatz soll v. a. das Problem der High-School-Abgänger ohne Abschluß in den Problemgebieten verringern, das dort zur Dauerhaftigkeit der Verarmung beiträgt. Für die Versorgung weniger qualifizierter Arbeitskräfte aus der Innenstadt wurde eine Auflage durchgesetzt, nach der ein gewisser Prozentsatz von Kernstadtbewohnern (gegenüber suburbanen Pendlern) eingestellt werden muß. Im Rahmen dieser »Boston Residents-Politik«, also der Arbeitsmarktpolitik zugunsten der Kernstadtbewohner, müssen z. B. bei allen Bauprojekten, die mit öffentlichen Mitteln bezuschußt sind, 50 % der Angestellten Kernstadtbewohner, 25 % Minderheiten und 10 % Frauen sein; 1986 wurden diese Auflagen auf alle privaten Bauprojekte ausgedehnt, um einen Großteil der hochbezahlten Bauarbeiterstellen zum Nutzen der Kernstadt sicherzustellen. Da Minderheiten, Kernstadtbewohner allgemein und Frauen in der Baugewerkschaft unterrepräsentiert sind, wurden aus dem »Linkage-Fonds« Mittel bereitgestellt, damit die Gewerkschaften Ausbildungsprogramme für diesen Personenkreis einrichten konnten. Auch ein anderer Aspekt der Arbeitsmarktpolitik hat eine soziale Orientierung und revitalisierenden Charakter. Die Kernstadt Boston di-

versifiziert ihre traditionell tertiär- und quartärwirtschaftliche Struktur und baut Industrien im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungspolitik für die weniger qualifizierten Arbeitskräfte auf.

7.2.4. Andere Initiativen

Eine vierte Besonderheit ist, daß es seit der *New Urban Reality* feste Beziehungen zwischen Behörden der Stadt, des Bundesstaats Massachusetts und den Bundesministerien gibt. Dadurch wird sichergestellt, daß in möglichst kurzer Zeit Informationen über Finanzierungsmöglichkeiten und neue Stadtentwicklungsinitiativen des Bundes und des Bundesstaates sowie über alle Möglichkeiten der Interpretationen, einschließlich der Gesetzeslücken, eingeholt werden können. Ähnliche »Federal budget watch-Initiativen« gibt es z. B. in Atlanta oder Washington nicht, mit der Folge, daß die betreffenden Städte durch die Kürzung der Bundesmittel für Stadtentwicklung ungleich schwerer betroffen waren als Boston.

Eine fünfte Besonderheit ist, daß die öffentliche Hand für die von ihr kontrollierten Areale und Gebäude eine ausgesprochene sozialorientierte Wohnungsbaupolitik betreibt, um ein Signal zu setzen. Im Vergleich dazu werden in anderen Städten Areale der öffentlichen Hand unter hohen sozialen Kosten (Verdrängung/Umsetzung) an die Privatwirtschaft übergeben (Atlanta) oder sind von einer Politik der Vernachlässigung betroffen (Washington D. C.).

Diese Besonderheiten kann man dahingehend zusammenfassen, daß Boston (a) eine politische Entscheidung (*policy choice*) für sozialverträgliche Revitalisierung getroffen hat und (b) Revitalisierung durch eine Art »korrektiven Kapitalismus« vornimmt. Dies bezeichnet eine wachstumsorientierte Politik, bei der die Unternehmer in ihre soziale Verantwortung genommen werden. Diese Besonderheiten der Planungspolitik machen das nachfolgend beschriebene »Bostoner Modell« der Revitalisierung aus.

7.3. Strukturierte Verantwortlichkeiten und sozialorientierte Revitalisierung Bostons

7.3.1. Boston Redevelopment Authority und »Linkage-Politik«

In der Revitalisierungspolitik Bostons sind folgende Planungsorganisationen und Aufgabenteilungen wichtig; dabei ist jede Behörde gleichrangig, hat weitreichende Machtbefugnisse, verfolgt aber unterschiedliche Aufgaben und Ziele. Die Boston Redevelopment Authority (BRA) ist die hauptverantwortliche städtische Behörde für Revitalisierungen in der Downtown und den CBD-nahen Sanierungsgebieten aus der Phase des *Urban Renewal*. Sie betreibt Sanierung und Wiederaufbau der gewerblichen Strukturen und der Wohnsubstanz. Ferner befaßt sich die BRA mit der Verkehrsinfrastruktur und der Erstellung eines allgemei-

nen Stadtentwicklungsplans. Der erste war der Generalplan von 1965, der zweite ist der 1988 erstellte Plan to Manage Growth, der die Ansichten aller Hauptakteure über die zukünftige Richtung der Stadtentwicklung vereinigt und die Voraussetzungen für die angestrebte Stadtentwicklung überprüft und schafft. Dieser Plan wurde 1991 durch eine detailliertere Entwicklungsagenda für Bostons Zukunft ergänzt.¹⁰

Die Economic Development and Industrial Corporation plant und finanziert industrielle Ansiedlungen im allgemeinen und in einigen innerstädtischen Industrieparks. Schwerpunkte sind die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Industrie, Gesundheitswesen, Bio-, Gen- und herkömmliche Hochtechnologie, Verwaltung und Dienstleistungen. Das Public Facilities Department (PFD) der Stadt Boston ist die eigentliche Stadtplanungsbehörde im althergebrachten Sinn. Sie befaßt sich hauptsächlich mit der infrastrukturellen Versorgung, ferner mit der Revitalisierung der gewerblichen und wirtschaftlichen Strukturen und der Wohnungswirtschaft in den Stadtteilen außerhalb der Downtown, den *neighborhoods* oder *communities*.

Beachtenswert ist die gebietsspezifische Aufteilung der Aufgaben zwischen der BRA, welche für die Downtown und CBD-nahen Bereiche plant, und dem PFD, das sich mit der Planung von Gebieten befaßt, die außerhalb der Downtown liegen.¹¹ Es besteht also eine grobe Zweiteilung der Gebietsplanung. Allerdings verwaltet die BRA auch die »Linkage-Programme«, welche eine Verbindung zwischen Downtown und Verfallsgebieten herstellen. Die Verfallsgebiete sind daher prinzipiell doppelt institutionell eingebunden; dies ist eine bessere Voraussetzung für deren weitere Entwicklung.

Eine wachstumsorientierte Koalition bestehend aus der Boston Redevelopment Authority, den führenden Konzernen, dem Planungsverband aus den städtischen Planungsbehörden sowie der Zonierungskommission, einigte sich 1983 auf »Linkage-Politik«, die 1976 erstmalig eingesetzt wurde, jedoch erst 1983 verbindliche Stadtpolitik wurde. Sie bedeutet, daß alle »Developer« von Immobilien im CBD eine Sozialabgabe für die Förderung einkommensschwacher Gebiete leisten müssen. Diese Gebiete waren durch den *Federal Bulldozer* der 50er und 60er Jahre und den »Wirtschaftsbulldozer« (Spekulation und »Gentrifizierung«) der 70er und 80er Jahre überrollt worden. Sie zeigten Leerstand, Vandalismus und Vernachlässigung durch die Behörden oder erfuhren Luxusumwandlung. Durch »Linkage-Abgaben« sollen die verbleibenden Verfallsgebiete zum Nutzen der ansässigen armen Bevölkerung aufgewertet werden. Auf welcher soliden Grundlage das Konzept der Zwangsabgaben steht, zeigt sich daran, daß trotz der hohen Sozialauflagen in den 80er Jahren ein star-

¹⁰ City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1991: General Comprehensive Plan - Building Boston's Economic Development Future. Boston.

¹¹ Das eigentliche Zuständigkeitsgebiet der BRA ist nur die Downtown. Da es jedoch fünf verschiedene Gebietsabgrenzungen der Downtown gibt, die in Ausdehnung erheblich voneinander abweichen, werden hier auch die downtownnahen Bereiche mit einbezogen. Nach dem Downtown Plan der Boston Redevelopment Authority ist die umfassendste Definition der Downtown der Finanzdistrikt, Back Bay, Beacon Hill, Westend, North Station, Fort Point Channel, nicht aber die fast ebenso zentral gelegene North End Waterfront.

ker Bauboom einsetzte: alle neuen Gebäude im CBD, die nach 1983 gebaut wurden, mußten diese Abgabe leisten (vgl. Abb. 7.2. und 7.3.). Ein Beispiel für ein solches Projekt, daß mit einer »Linkage-Abgabe« (2 Mio. \$) belegt wurde, ist Rhowes Warf (vgl. Abb. 7.4.), ein neuer Mischnutzungskomplex im klassizistischen Stil mit Büroflächen, Luxushotel und Luxuseigentumswohnungen; in der gesamten Downtown finden sich weitere Gebäude, die »Linkage-Abgaben« erbrachten.¹²

Die »Linkage-Gebühr« beträgt \$ 6 pro Quadratfuß neuer Nutzfläche und muß vor der Erteilung der Baugenehmigung gezahlt werden. Davon geht \$ 1 an ein Ausbildungs- und Umschulungsprogramm für weniger qualifizierte Arbeitskräfte und \$ 5 fließen in einen Treuhandfonds für die Schaffung neuen, bezahlbaren Wohnraums. Die »Linkage-Abgaben« für die Ausbildungsprogramme dienen dazu, die »Developer« für die Bedürfnisse schlecht ausgebildeter Jugendlicher zu sensibilisieren. Für »Linkage-Politik« wurde in Boston ein Gesetz eingeführt, welches das einzige dieser Art in den USA ist. Es macht gebietsspezifische Auflagen. »Developer« von über 100 000 ft² Büro- oder Gewerbeflächen müssen Geld in einen »Neighborhood Jobs Treuhandfonds« einbezahlen, der von der städtischen Rechnungsstelle verwaltet und überprüft wird. 20 % des entrichteten Geldes muß einem bedürftigen Personenkreis aus der unmittelbaren Umgebung des zu errichtenden Gebäudes zugutekommen. Der *housing-linkage*, der als Anschubfinanzierung eine »Hebelfunktion« hat, erbrachte in Boston zwischen 1983 und 1992 über 120 Mio. \$ für den Wohnungsbaufonds für steuerbegünstigte, sozialgebundene Wohnungen. Diese Mittel tragen nicht die gesamten Baukosten für *affordable housing*, da dies nur zu Schnell- und Billigbauweise nach Art des sozialen Wohnungsbaus führen und neue Slums schaffen würde. Außerdem würden die Mittel nicht weit reichen. Sie werden daher dazu benutzt, durch eine einmalige Subvention die Gesamtbaukosten für eine mittelständische Wohneinheit auf ein Niveau zu senken, welches erlaubt, die Wohneinheit unter marktüblichem Wert zu vermieten.

¹² Einige der Gebäude oder Institutionen in der Downtown oder in downtownnahen Bereichen, die bis 1988 Linkage-Abgaben erbrachten waren: 75 State Street, Rows Wharf, International Place 1, 150 - 160 Federal Street, 75-101 Federal Street, 99 und 125 Summer Street, 500 Boylston Street, 20 Custom House Street, 745 Atlantic Avenue, 101 Merrimac Street, 101 Archer Street, 360 Newbury Street, 733 - 751 Boylston, 73 Tremont Street, 125 High Street, Children's Hospital, Boston College, Harvard Medical School, Boston University, Massachusetts General Hospital, Deaconess Hospital.

Abb. 7.2. Downtown Boston, 1980



Quelle: Landslides Aerial Photography Alex McLean, Boston

Abb. 7.3. Downtown Boston, 1990



Quelle: Landslides Aerial Photography Alex Mc Lean, Boston

Die Einhaltung der Sozialbindung an Mieter und Nachmieter wird überprüft, so daß über »Linkage-Projekte« keine schleichende »Gentrifizierung« eines verfallenen Gebiets einsetzen kann. Derartige Subventionen können auch für bereits bestehende Wohnanlagen verwendet werden, sofern dadurch die laufenden Kosten nachweislich auf ein Niveau gesenkt werden, so daß ein Anteil von mindestens 30 % der Wohnungen als »bezahlbarer« Wohnraum (*affordable housing* nach der strikten Definition des Bundeswohnungsbauministeriums) vermietet werden kann.¹³ Zum *housing-linkage* gehören auch andere Auflagen an »Developer«; der Anteil der »bezahlbaren« Wohnungen für Einkommensschwache darf sich qualitativ nicht von den Wohnungen zu marktüblichen Mieten unterscheiden. Außerdem müssen sie in derselben Wohnanlage gebaut werden, so daß keine sozialräumliche Abgrenzung erfolgt. Andere Besonderheiten der »Linkage-Politik« hat die Stadt sich selbst auferlegt. Dazu gehört z. B. die Umwandlung größerer städtischer Gebäude in Wohneinheiten, welche zu 60 % den unteren und mittleren Einkommensschichten dienen sollen (12 Schulen wurden in 472 Wohnungen umgewandelt).¹⁴

Abb. 7.4. Der »linkage-pflichtige« Mischnutzungskomplex Rhowes Wharf



Quelle: Landslides Aerial Photography Alex McLean, Boston

¹³ Diese Definition besagt, daß Wohnraum bezahlbar ist, wenn untere und mittlere Einkommensgruppen nicht mehr als 25 - 30 % ihres verfügbaren Einkommens für die Miete ausgeben. Als »very low income« gelten die Einkommen unter 50 % des mittleren (median) Einkommens des Ballungsraums. Die Kategorie der »low income« Familien reicht bis zu 80 % des mittleren Einkommens. Diese Definitionen legen die Mietkosten ungefähr fest und bestimmen die Höhe der Subvention pro Wohneinheit. City of Boston, Public Facilities Department 1991: Comprehensive Housing Affordability Strategy (CHAS), City of Boston Fiscal Years 1992-1996. Boston, S. 10.

¹⁴ In Washington D. C. ist ein ähnliches Programm eingefroren worden, in Atlanta wurde eine Schule in ein Altenheim und ein anderes öffentliches Gebäude zu einem Obdachlosenasyll mit 12 Einzelwohnungen (SRO Housing) umgewandelt.

Ferner wurden die Stadtentwicklungsmittel des Bundes, die in Atlanta und Washington beispielsweise die laufenden Kosten verschiedener städtischer Behörden mitfinanzieren, dem Wohnungsbau zugeführt. Dies betraf auch die UDAG-Mittel, die eigentlich der wirtschaftlichen Entwicklung, speziell dem Bau von Büro- und Gewerbeflächen dienen. Dabei werden diese Mittel nicht in erster Linie an »Developer«, sondern an gemeinnützige Wohnungsgesellschaften und Stadtteilorganisationen (CDCs) vergeben. Das bestehende System von CDCs wird durch eine *public-private partnership* zwischen der Stadt und Boston Housing Partnerships (BHP) unterstützt. Die Organisation BHP nimmt ihrerseits selbst großangelegten Wohnungsbau und Renovationen vor, leistet aber auch anderen CDCs technische Hilfe und fördert damit stark den Aufbau eigenverantwortlicher Einrichtungen (*institution-building process*) für die Verbesserung der Lage in verfallenen Stadtvierteln. Dadurch werden Stadtteilorganisationen in die Lage versetzt, ihre eigene Wohnungsversorgung unter Benutzung öffentlicher Mittel zu betreiben.¹⁵

Das »Linkage-Konzept« ist sehr umfassend. Dazu gehören ferner Auflagen an den »Developer«, Mietpreisbindungen einzuhalten und Wohnraum für Minderbemittelte zu schaffen (*inclusionary zoning*): Ferner müssen Kindertagesstätten und feste Arbeitsplätze für Minderheiten, Frauen und Kernstadtbewohner entstehen. Wachstums- und Dichtebeschränkungen in der Downtown sind ebenso Teil der »Linkage-Politik« wie die Maßnahmen der Stadt und des öffentlichen Dienstes, ihre Geldmittel (Steuern, Subventionen oder ihre Rentenfonds) nur bei solchen Banken anzulegen, die erheblich in verfallenen Gebieten investieren.¹⁶ Ferner gehören auch neue gesetzliche Maßnahmen dazu, die Mietpreisbindung auf Wohnungen, die vom Bundeswohnungsbauministerium (US Department of Housing and Urban Development - HUD) subventioniert sind, und die in den nächsten Jahren ausläuft und über 10 000 Wohneinheiten betrifft, zu verlängern oder diese Wohneinheiten mit »Linkage-Mitteln« zu subventionieren, um sie bezahlbar zu halten.¹⁷ In Washington, wo ebenfalls mehrere tausend Sozialwohnungen der Bundesregierung in den kommenden Jahren aus der Mietpreisbindung fallen, werden diesbezüglich keine Pläne gemacht.

¹⁵ In Massachusetts gibt es ein für die ganzen USA beispielhaftes Netz von *community development corporations*; sie sind in der Massachusetts Association of Development Corporations zusammengeschlossen. Dies ist ein unabhängiger politischer Interessensverband, der viele politische Entscheidungsprozesse hinsichtlich von Stadtentwicklungsgesetzen zu beeinflussen sucht und bereits einige Erfolge verzeichnet, z. B. die Schaffung eines kommunalen Finanzausgleichs in Massachusetts zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Kommunen. Als Hauptproblem bei der Sanierung von Problemgebieten sieht der Verband nicht die städtischen Planungsbehörden an, die als progressiv und nachbarschaftsorientiert gelten, und durch eine Vielzahl von Wohnungsbau-, Wirtschaftsförderungsprogrammen, Arbeitsmarktpolitik und »Linkage-Maßnahmen« die Nachbarschaften unterstützen, sondern die Haushaltspolitik der Bundesregierung oder des Staates Massachusetts.

¹⁶ Dreier, P. und B. Ehrlich 1991: Downtown Development and Urban Reform. The Politics of Boston's Linkage Policy. *Urban Affairs Quarterly* (26), Nr. 2, S. 191-216.

¹⁷ Die Aktivitäten aller Planungsbeteiligten richteten sich 1992/93 verstärkt gegen Pläne des Bundeswohnungsbauministeriums, den sozialen Wohnungsbau zu privatisieren und die in den 90er Jahren auslaufende 20 bis 30jährige Mietpreisbindung auf subventioniertem Wohnungsbau nicht mehr zu verlängern. Die Auswirkungen wegfallender Mietpreisbindungen bei mehreren tausend Wohnungen würden die bestehende Wohnungsnot, Armuts- und Obdachlosenproblematik in Boston drastisch verschlimmern und zu einem Gentrifizierungsprozeß in den stark verfallenen CBD-nahen Wohnvierteln Roxbury und Dorchester führen.

7.3.2. Der Erfolg der »Linkage-Politik«

Die Hebelwirkung der »Linkage-Abgaben« ist sehr groß: 1989 haben \$ 7,4 Mio. 525 neue Wohneinheiten für Einkommensschwache subventioniert, weitere \$ 15,15 Mio. führten zu 505 Wohneinheiten in modernen Obdachlosenunterkünften.¹⁸ Man kann daran ermessen, wieviele Wohneinheiten man für den Gesamtbetrag von \$ 120 Mio., die bis 1992 erhoben worden waren, auf den Status des »bezahlbaren« Wohnraums bringen kann. Es sind daher überall im Stadtgebiet Bautätigkeiten im Rahmen des »Linkage-Programms« im Gang. Im Bau sind derzeit 1 100 weitere Wohneinheiten in South End, Charlestown und Roxbury.

Die »Linkage-Abgaben« sind keine vertragliche Verpflichtung der Unternehmer, die erst in der Zukunft einzulösen sind. Die Kommune hat die großen städtischen Versicherungskonzerne als Finanziers zwischengeschaltet, so daß die »Linkage-Abgaben« noch vor Baubeginn dem Wohnungsbaufonds zugeführt werden können.¹⁹ Daher hat die »Linkage-Politik« für alle Beteiligten in Boston Vorteile: die Stadt erhält die Zwangsabgaben sofort, die Versicherungskonzerne verdienen als Kreditgeber für »Linkage-Abgaben«; die Subventionen machen den Wohnungsbau für Einkommensschwächere für Investoren interessant und die Wohnungssituation verbessert sich. Man ist an das Motto des führenden Stadt- und Sozialreformers Jacob Rijs von 1902 erinnert: *charity that will not pay will not stay*. Die »Linkage-Politik« zeigt, daß die sog. *corporate social responsibility* tatsächlich mobilisiert werden kann, daß das (erzwungene) Sozialengagement der Privatwirtschaft soziale Vorteile für die Zielgruppe hat und einen finanziellen Gewinn für die sozial Engagierten abwirft. Dies ist *privatism* in einer neuen, gesteuerten Form. Die »Linkage-Politik« wäre daher prinzipiell für jede Stadt geeignet, weil es nur eine neue Variante eines alten Themas in der amerikanischen Stadtentwicklung ist. In Boston sind die Vorteile klar. Von den 10 000 neuen Wohneinheiten, welche die Kernstadt zwischen 1980 und 1990 verzeichnete, entstanden von 1987 bis 1990 unter »Linkage-Politik« 2821 Einheiten neu und verhalfen ca. 9000 einkommensschwachen Personen zu guten marktüblichen Mittelstandswohnungen. Diese sind geographisch so verteilt, daß sie einerseits die Einbindung ärmerer Personen in Mittelstandsgebiete erlaubt, andererseits gute Wohnanlagen in verfallenen Gebieten schafft. Die geographische Verteilung von »Linkage-Projekten« der Boston Redevelopment Authority und des weiter unten beschriebenen Public Facilities Department sind auf Abb. 7.5. dargestellt. Die geographische Verteilung zeigt, daß die Behörden ihre Bemühungen tatsächlich in den Konzentrationsgebieten der Armen und Minderheiten bündeln (vgl. Abb. 7.6. und 7.7.), und daß sie nach den Erkenntnissen des Census von 1980 einen Handlungsbedarf entwickelt haben.

¹⁸ Dies ist das sog. SRO Housing (*single room occupancy*), bei der pro Person eine kleine Einzimmerwohnung zur Verfügung gestellt wird, deren Miete sich an dem Sozialhilfesatz orientiert.

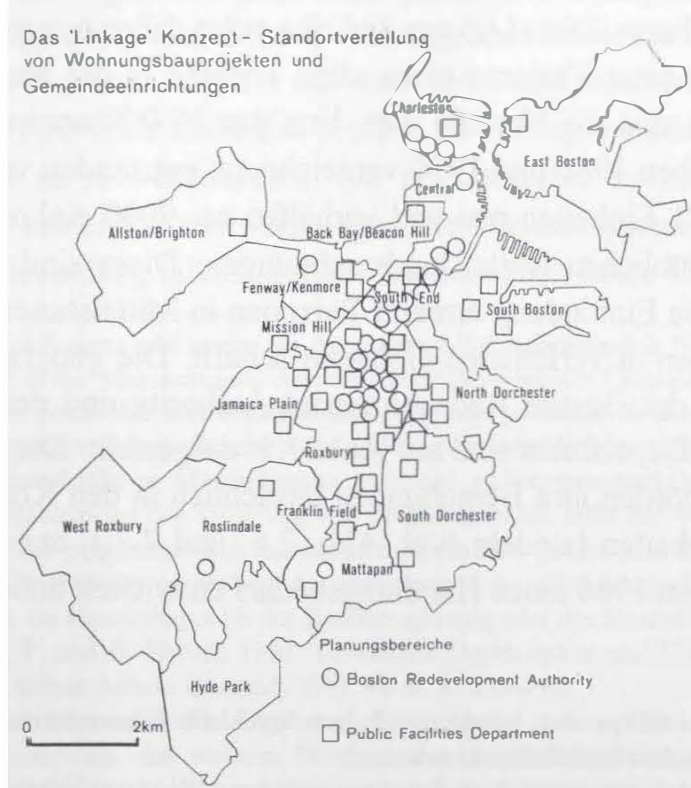
¹⁹ Die vertraglichen Linkage-Verpflichtungen verkauft die Stadt zu ihrem gegenwärtigen Wert an die großen Versicherungskonzerne. Diese wiederum gewähren dem »Developer« zur Zahlung seiner Linkageverpflichtung ein Hypothekendarlehen auf seine Projekte. Somit können »Developer« ihre Linkage-Zahlungsverpflichtung nur unter Verlust ihres Projektes an die Gläubiger »vergessen«.

Abb. 7.5. Standortverteilung von Wohnungsbauprojekten und Gemeindevorrichtungen unter der »Linkage-Politik« und »Linkage-Projekte« der wichtigsten Planungsämter

A. Projektstandorte

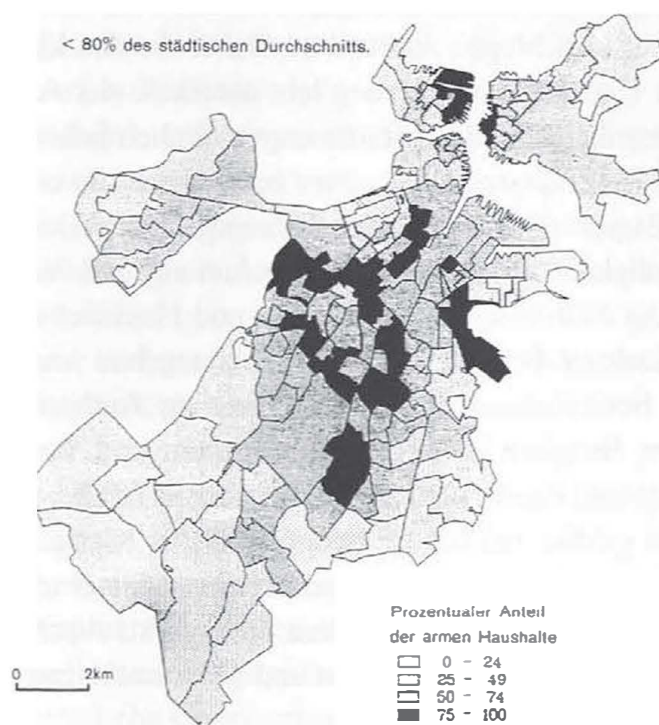


B. Die doppelte institutionelle Einbindung von Verfallsgebieten



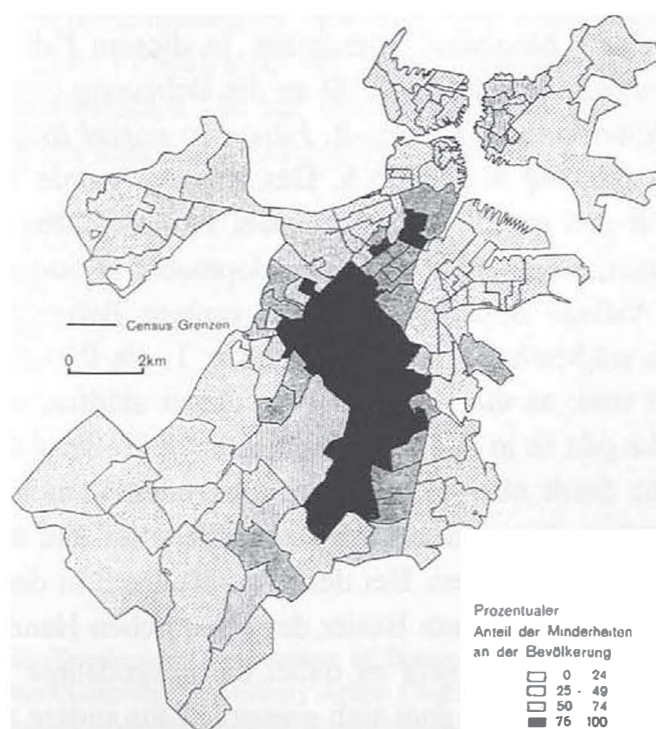
Quelle: City of Boston, Boston Redevelopment Authority und Public Facilities Department, 1992
Entwurf: R. Schneider-Sliwa; Kartographie: G. Hellmuth

Abb. 7.6. Konzentrationsgebiete armer Haushalte in Boston, 1980



Quelle: City of Boston, Public Facilities Department, 1992

Abb. 7.7. Geographische Konzentrationsgebiete von Minderheiten in Boston, 1990



Quelle: City of Boston, Public Facilities Department, 1992

Die Rolle der BRA in der »Linkage-Politik« ist es, die Verträge mit den »Developern« auszuhandeln, die »Linkage-Verpflichtungen« an Versicherungen zu verkaufen und den Wohnungsbaufonds in seinen Allokationsentscheidungen zu beraten. Dabei werden klare soziale Zielsetzungen verfolgt, denn 21% der Kernstadtbevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze. Außerdem hat Boston einen für amerikanische Kernstädte ungewöhnlich hohen Anteil an Mietern (70 %). Es ist daher das Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, zu erhalten und mindestens die 21 % der Ärmsten adäquat mit Mittelstandswohnungen zu versorgen. Dies ist auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit, da eine starke Verslumung und Verelendung der weiteren Entwicklung der Stadt der Wissenschaft, Forschung und Hochtechnologie nur abträglich sein kann. Der unter der »Linkage-Politik« erreichte Wohnungsbau war jedenfalls erfolgreicher als beispielsweise die Bemühungen der Boston Housing Authority (BHA). Diese Behörde untersteht direkt dem Bundeswohnungsbauministerium und verwaltet die Sozialwohnungen der Bundesregierung und diesbezügliche Bundesmittel. BHA verwaltet 15 000 Sozialwohnungen; davon steht ein großer Teil wegen baupolizeilicher Mängel leer. Wegen schlechter Verwaltung der Bundesmittel vergibt die Bundesregierung jetzt unter Druck des Staates Massachusetts dieselben Mittel an die effektiveren anderen städtischen Behörden zur weiteren Subventionierung des privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen sozialgebundenen Wohnungsbaus.

7.3.2.1. Modellfälle der »Linkage-Politik«: *Parcel to Parcel Linkage*

Von den anderen Komponenten des »Linkage-Konzepts« ist das Parcel to Parcel Linkage für die Revitalisierung verfallener Gebiete besonders interessant. In diesem Fall wird die Bebauung eines bestimmten lukrativen Grundstücks im CBD an die Bebauung und massive Investition eines ausgewählten Stagnationsgebiets gekoppelt. *Parcel to parcel linkage* wurde nur in Boston angeregt; es ist also einmalig in den USA. Das Konzept wurde 1986 von der Zoning Commission verabschiedet und macht vorerst in zwei Pilotprojekten eine gebietsgebundene Auflage an Unternehmer, gleichzeitig auch Developments in vorgegebenen Verfallsgebieten vorzunehmen. Die Auflage bestimmt, daß die weitere Bebauung freier Grundstücke in der Downtown, die in städtischem Besitz sind und z. T. als Parkplätze seit dem *Urban Renewal* zwischengenutzt sind, an die Bebauung verfallener städtischer Areale gekoppelt wird. Städtische Grundstücke gibt es in den Verfallsgebieten in großer Anzahl. Zu einem Teil sind es die laufend an die Stadt übergehenden leerstehenden Immobilien mit Steuerschuld; zum anderen sind es Flächen, die während des *Urban Renewal* und der Autobahn-Bauprogramme von der Stadt erworben wurden. Bei den Grundstücken in der Downtown sowie in den Verfallsgebieten handelt es sich um Besitz der öffentlichen Hand. In Boston wie auch in anderen amerikanischen Städten geht es dabei um ausgedehnte Flächen. Was also pionierhaft in Boston entwickelt wurde, eignet sich prinzipiell für andere amerikanische Großstädte. *Parcel to parcel linkage* ist also keine mit amerikanischen Werten unvereinbare Auflage an Privatunternehmer über die Nutzung privater Grundstücke, sondern

betrifft ausschließlich Immobilien in der Kontrolle der öffentlichen Hand, die aber für »Developer« aufgrund ihrer Lage besonders interessant sind. Während in Atlanta Behörden die Nutzungskontrolle über städtische Flächen dem privatwirtschaftlichen Planungskonzern überlassen und in Washington D. C. die Nutzungskontrolle der Kommune durch die Vorrechte des Bundes stark eingeschränkt sind, kann Boston diesen Ansatz voll ausschöpfen. Dabei wird nicht nur die Bebauung einiger geographischer Flächen verordnet, sondern auch bestimmt, daß Stadtteilorganisationen und -aufbaugesellschaften, Minderheitenunternehmer und -arbeitnehmer sowie Anwohner beteiligt sein müssen. Wichtig dabei ist sowohl die real faßbare Revitalisierungs- als auch die Signalwirkung, und daß die öffentliche Hand die Entwicklungen in der *private city* in sozialverträglichere Bahnen lenkt und versucht, sozial-räumliche Disparitäten abzubauen.

Ein Beispiel ist die Erschließung von »Parcel 18«, einem großen städtischen Grundstück im Norden der Lower Roxbury Slums (vgl. Abb. 7.8.). Das Grundstück ist besonders günstig gelegen, 6 Autominuten zum Copley Square, 8 Min. zum zentralen Geschäftsviertel, 13 Min. zu Logan Airport, 8,5 Meilen vom »High-Tech Highway 128« und direkt an der U-Bahn (Orange Line). Diese Fläche hätte sich für eine Ausdehnung der Downtown angeboten, welche durch natürliche Gegebenheiten und den Growth Management Plan bereits die Grenzen ihrer Bebaubarkeit erreicht hat. Das Gebiet wurde jedoch nicht an »Developer« verkauft, sondern soll nach einem Plan bebaut werden, der in Zusammenarbeit mit der ansässigen Bevölkerung und ihren Interessenvertretungen erstellt wird. Dafür wurde eine Partnerschaft eingesetzt, welche aus Behörden des Bundesstaates Massachusetts, der Stadt und verschiedenen Stadtteilorganisationen besteht.²⁰ Die Ziele dieser Planung sind in Tab. 7.1. dargestellt. In diesem Projekt stellt der Staat Massachusetts das in einem schwarzen Stadtviertel gelegene »Grundstück 18« zur Verfügung, die Stadt stellt ein Downtown Grundstück in der Downtown am Rande der Chinatown bereit.²¹

²⁰ Community Development Corporation of Boston, Lower Roxbury Development Corporation, Greater Roxbury Development Corporation, Roxbury Action Program, United Neighbors of Lower Roxbury, Whittier Street Tenant Policy Council. An Agreement of the Governor of the Commonwealth and the Mayor of the City of Boston to Develop Cooperatively the Parcel 18 Planning Area. Juli 1985.

²¹ Boston Globe 30.3. 1986 A Linkage Proposal with Downtown Lure. City Packages Chinatown - Roxbury Development v. 30.3.

Tab. 7.1. Ziele des »Parcel to Parcel Linkage-Programms« für Bostons Kingston-Bedford Viertel und das »Grundstück 18«

Aufbau der Lokalökonomie

Wirtschaftliche Eigenständigkeit
Arbeitsmöglichkeiten
Aufbau von Handel und Gewerbe
Bezahlbarer Wohnraum

Förderung von Minoritäten

Mind. 30 % des Vertragswerts an Minoritäten-Unternehmer
v. a. in hochdotierten Dienstleistungen (Juristen, Ingenieure, Architekten, Bauingenieure etc.)

Arbeitsmöglichkeiten

7500 feste Arbeitsplätze 3500 Downtown, 4000 Stadtteil
3000 befristete Arbeitsplätze

»Linkage-Abgaben«

1,4 Mio. \$ für Arbeitsplätze
4 Mio. \$ für Wohnungsbau

Kulturelle Einrichtungen

Bühnen und Kulturzentrum

Gewerbliche Struktur

bezahlbare Einzelhandels- und Büroflächen

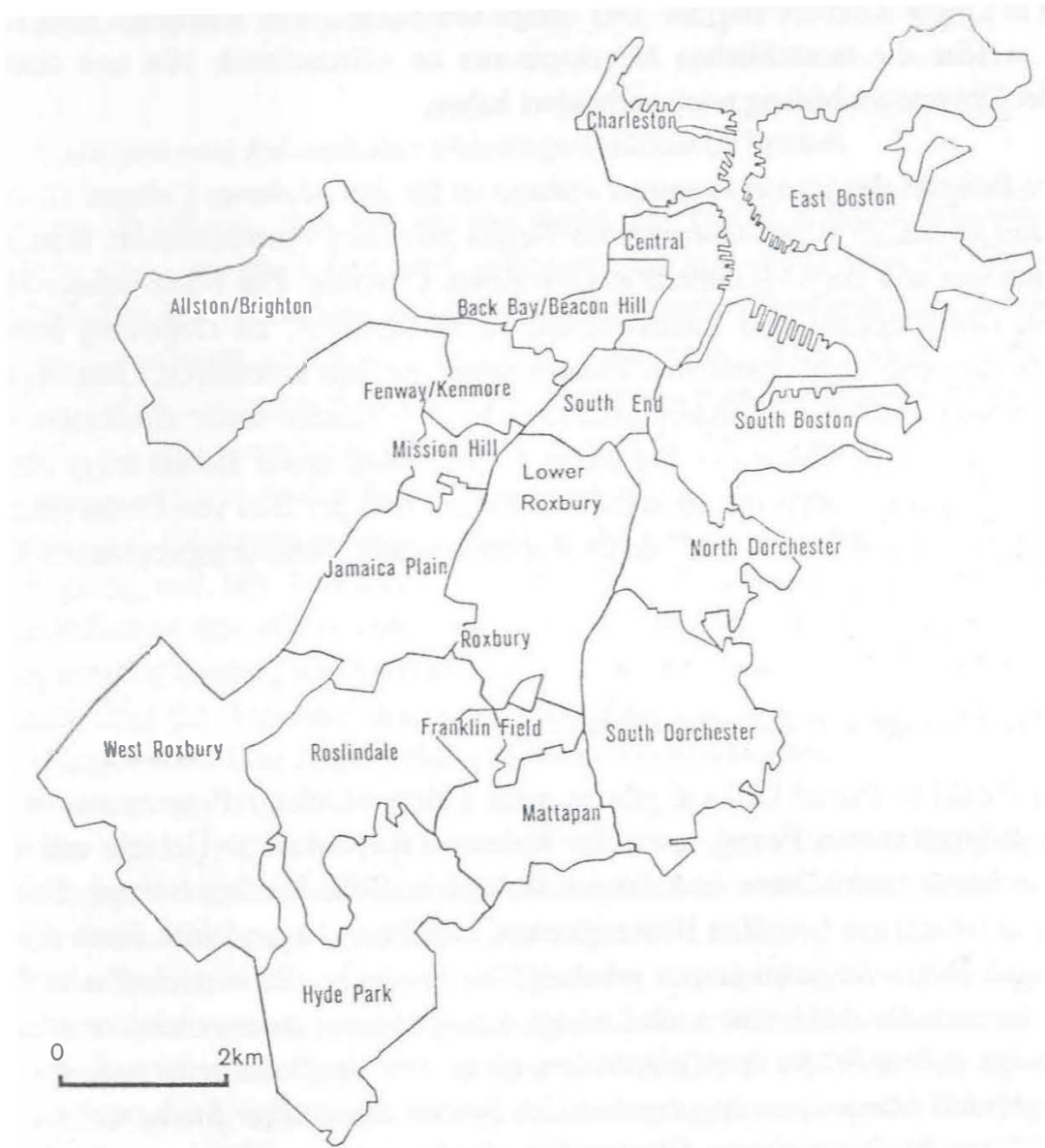
Stadtteilentwicklung

Schaffung von Einkommensströmen aus gewerblichen Projekten

Quelle: City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1987: Parcel to Parcel-Linkage, Project 1, Kingston/Bedford Parcel 18. Boston

Geplant sind Büroflächen in der Downtown und ein großer Mischnutzungskomplex im Finanzzentrum von Boston (Kingston/Bedford Street) mit erstklassigen Büroflächen, Hotels, *malls*, Luxusapartments im Gesamtwert von \$ 750 Mio.

Abb. 7.8. Die Stadtteile Bostons



Quelle: City of Boston, Boston Redevelopment Authority, 1992
 Bearbeitung: G. Hellmuth

Die Stadt vergibt dabei 115 Mio. in Form von Grundstücken und Steuervorteilen an »Developer«. Das Downtown-Projekt (Kingston-Bedford/Essex) soll größtenteils in den Besitz der hier ansässigen chinesischen Gemeinde übergehen, welche durch einen hohen Anteil von Armen und Senioren gekennzeichnet ist. Das Roxbury Projekt soll zu 25 % im Besitz von Minoritäten und Stadtteilorganisationen Roxburys sein und diesen längerfristige Einkommensströme sichern. Die Bebauung des »Grundstücks 18« wird im planungsvernachlässigten Südwestkorridor ca. 6000 feste Arbeitsplätze und 3000 zeitlich befristete Bauarbeiterstellen schaffen. Ferner gibt es Auflagen an die »Developer«, Ausbildungs- und Sprachtraining anzubieten. Das Gebiet ist größtenteils von Minoritäten, u. a. einem hohen Anteil fremdsprachiger Bewohner, durchsetzt. Mit dieser Bebauung des »Grundstücks 18« will die

Stadt ein neues Signal für die Gemeinde, lokale und auswärtige Investoren setzen, daß Reinvestition in Lower Roxbury beginnt. Das Image des Stadtteils ist allerdings auch eines der Probleme, welche die tatsächlichen Developments im »Grundstück 18« und dementsprechend in der Downtown bislang noch verhindert haben.

Ein anderes Beispiel des *parcel to parcel linkage* ist für den Midtown Cultural District vorgesehen. Dies ist ein 25 Block-umfassendes Gebiet zwischen Finanzzentrum, Boston Commons, Chinatown und der U-Bahnstation Downtown Crossing. Die Pläne sehen vor, auf 4 Mio. ft² ein Großkaufhaus und Luxuswohnungen zu schaffen. Im Gegenzug müssen die »Developer« die zehn traditionsreichen Theater dieses Bezirks renovieren, Grünflächen, Büro- und Einzelhandelsflächen, Kindertagesstätten für 600 Kinder sowie mindestens 250 bezahlbare Wohnungen in Chinatown mit ihrem hohen Anteil armer Bevölkerung und einem Problem der Wohnungsüberbelegung schaffen. Ferner sind der Bau von Obdachlosenunterkünften für Frauen mit Kindern, inkl. deren Rechtsberatung, Schulungsprogramme und Kinderbetreuung vorgesehen.²²

7.3.2.2. *Job Linkage und Housing Linkage*

Neben dem Parcel to Parcel Linkage gibt es auch andere »Linkage-Programme« in Boston mit klarem geographischen Bezug, spezieller Relevanz für verfallene Gebiete und Konzentrationen von Minoritäten. Diese sind das *job linkage* und das *housing linkage*. Dabei handelt es sich um Auflagen bei allen Bautätigkeiten, welche in irgendeiner Form öffentliche Förderung oder Steuervergünstigungen erhalten. Die Strategie, die wirtschaftliche Revitalisierung der Innenstädte durch eine »Job Linkage-Komponente« zu erweitern, ist relativ neu. Während einige andere Städte stark empfehlen, einen Teil der Bauarbeiterstellen an Innenstadtbewohner und Minoritäten zu vergeben, ist Boston die einzige Stadt, welche »Developer« durch eine Stadtverordnung (Boston City Ordinance von 1986) verpflichtet, einen Prozentsatz der festen Arbeitsplätze für Kernstadtbewohner und Minoritäten zu reservieren. Dieser Prozentsatz beträgt mindestens 50 % für Bostoner Anwohner (dieser Anteil soll auf 80 % erhöht werden), 25 % für Minoritäten und 10 % für Frauen. Zusätzlich wurden Quotenregelungen für wirtschaftlich benachteiligte Gruppen geschaffen. Dies sind Personen, deren Einkommen den Sozialhilfesatz nicht übersteigt, die Lebensmittelkarten erhalten oder Pflegekinder betreuen. Im allgemeinen werden diese Auflagen bei allen Großprojekten eingehalten, weil sich meistens die Arbeitgebernachfrage nach preiswerten Arbeitskräften und das Arbeitskräfteangebot aus den Bostoner Stadtteilen decken. Bei sehr kleinen privaten Projekten ist die Einhaltung schwieriger zu kontrollieren, selbst bei der großen Anzahl sehr

²² City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1988: Parcel to Parcel Linkage II. Project Park Square and Transitional Housing. Boston.

kleiner Betriebe im Marine Industrial Park, der von der Economic Development and Industrial Corporation gebaut und gemanagt wird.²³

7.3.3. Nachteile und Zukunft der »Linkage-Politik« in Boston

Die »Linkage-Politik« ist kein Allheilmittel gegen den Verfall, sondern lediglich ein Signal. »Linkage-Politik« kann nicht die Mittel aufbringen, die notwendig sind, um den Verfall wesentlich aufhalten oder umkehren zu können. Die fehlenden Bundesmittel für Stadtentwicklung können kaum ausgeglichen werden. Daher kann die »Linkage-Politik« zwar theoretisch die Kluft zwischen strukturstarken und -schwachen Innenstadtgebieten verringern und deutliche Signale an Investoren und *communities* geben. In der Praxis aber verstärken sich die sozioökonomischen und räumlichen Disparitäten allein schon deshalb, weil die Mittel für Revitalisierungen insgesamt gekürzt wurden. Zudem ist das »Linkage-Konzept« noch nicht verfeinert genug und läßt Spielraum für ungünstige Auswirkungen. So kann die erfolgte »Linkage-Zahlung« den »Developern« als Alibi dienen, künftige (in Boston geplante) Besteuerung sozialer Kosten, welche durch ein Projekt entstehen, zu boykottieren. Nicht ohne Grund steht man der Tatsache skeptisch gegenüber, daß die Unternehmer die »Linkage-Verpflichtung« in den 80er Jahren relativ problemlos akzeptierten.

Man hat der »Linkage-Politik« angelastet, daß es nur in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums funktioniert und keine Zugkraft in einer Rezession habe, wenn *developments* allgemein zu einem zeitweisen Stillstand kommen. Tatsächlich war in den zwei Jahren der Rezession 1989-1991 in Boston ein Rückgang in der Erhebung von »Linkage-Mitteln« zu verzeichnen. Die meisten Wohnungsbauprojekte waren davon jedoch nicht betroffen, da der »Linkage-Fonds« vor der Rezession dafür bereits ausreichte.²⁴ Die Stadt hatte aber bereits während der Rezession derartig umfassende Baumaßnahmen vorgesehen, welche »Linkage-Abgaben« verordnen, daß für sozialverträgliche Revitalisierungen in *neighborhoods* auf Jahre hinaus

²³ Der Copley Place Komplex von 1985 war in dieser Hinsicht besonders erfolgreich. Er schuf 3143 neue Arbeitsplätze, vergab davon 65 % an Bostoner, 35 % an Minoritäten und 50 % an Frauen, 26 % an Bewohner des unmittelbar angrenzenden Bezirks (*impact area residents*) und 6 % an schwervermittelbare Arbeitslose, wobei Doppelzählung nicht ausgeschlossen ist. So würde eine schwer vermittelbare arbeitslose afroamerikanische Frau aus Boston beispielsweise in mehreren Kategorien erfaßt. Obwohl viele »Developer« freiwillig diese »Job Linkage-Auflagen« einhalten, gibt es jedoch auch einen starken Druck durch sog. Wachhundorganisationen, wie die Massachusetts Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN). Sie überwacht die Einstellpraktiken, klagt gegen unkooperative Arbeitgeber und kann Protestmärsche größeren Ausmaßes mobilisieren, Lung, K. 1985: The Job Linkage Approach to Community Development: A Study of Boston's Permanent Job Hiring Agreement. Department of Urban and Regional Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

²⁴ Kritisiert wird Linkage in Boston dennoch, weil die erhobenen Mittel weniger als 1 % der tatsächlichen Bauprojekte in der Downtown von über 1 Mrd. \$ ausmachten. Man lastet den Unternehmern an, einen zu geringen Beitrag zu ihrer sozialen Verpflichtung zu leisten; die »Linkage-Abgaben« ständen in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Wirtschaftswachstum und den Nachteilen, die dies für die *neighborhoods* habe, z. B. steigende Mieten, Verdrängung-Umsetzung, steigende Bodenpreise und Grundsteuern. Nachteilig sei auch, daß die »Linkage-Abgabe« eine einmalige ist, bzw. auf mehrere Jahre festgeschrieben, aber nicht inflationsangepaßt war. Allerdings sah die BRA diesbezügliche Modifikationen vor.

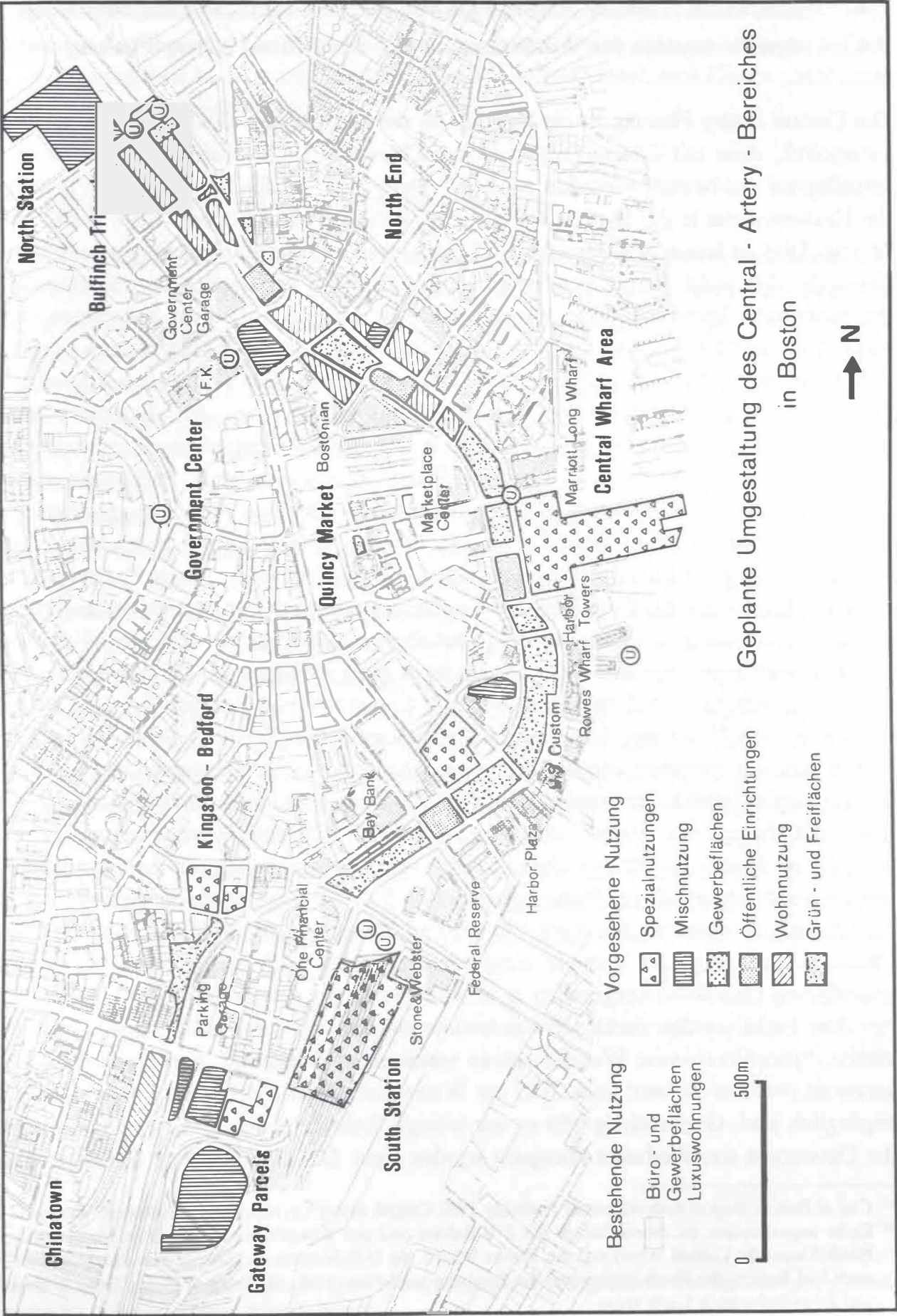
Einkommensströme bestehen. Zu diesen Großprojekten, die gleichzeitig gigantische Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für den von der Rezession stark betroffenen Raum Boston sind, gehört der Bau der »Bio-med« S-Bahnlinie in einem großen Bogen durch die südliche und südwestliche verfallene Kernstadt, die alle wichtigen biomedizinischen Forschungs- und Produktionsstätten, die Großkliniken und Hochtechnologiezentren, die derzeit in der Planung sind, verbindet. Ferner gehört zu den Großprojekten die Untertunnelung und Neugestaltung der Central Artery; dies ist das große Autobahnssystem, welches die Downtown umschließt (vgl. Abb. 7.9.). Das Projekt sieht vor, die 1 Block breite, 6 spurige und 4 km lange Hochautobahn und ihre Zufahrtsrampen in der nördliche Downtown, zu untunneln. Die Detailplanung (vgl. Abb. 7.10.) sieht eine Mischung von Parks, Gemeindevorrichtungen und Wohnanlagen für besondere Bevölkerungsgruppen vor.

Abb. 7.9. Bostons Central Artery im Luftbild



Quelle: Landslides Aerial Photography Alex Mc Lean, Boston

Abb. 7.10. Die Detailplanung der Central Artery



Quelle: Boston Redevelopment Authority 1992; Kartographie: G. Hellmuth

7.4. »Balanced Growth«-Schwerpunkte in der Downtown und den Stadtteilen

7.4.1. Soziale Aspekte der Wachstumspolitik - Die Central Artery Planung

Die Central Artery Planung ist ein Beispiel für die neue soziale Orientierung in der Wachstumspolitik, denn mit diesem Projekt ist der Charakter der Revitalisierung der Downtown grundlegend und bewußt verändert worden²⁵: Der große Streifen Land, der nach Beseitigung der Hochautobahn in der Downtown frei wird, steht den »Developern« nicht mehr zur Verfügung. Dies ist bemerkenswert, da das Planungsgebiet unter starkem Expansionsdruck des Finanzdistrikts steht. Ferner tangiert es bereits dichteste Ansammlungen von Büroflächen, die historische Waterfront Bostons und die zwei historischen, dicht bewohnten Gebiete North End und Chinatown. Das Planungsgebiet wurde als Freifläche ausgewiesen (*open space zoning*) und gilt als Allgemeingut. In Anlehnung an die Konzeption Frederick Law Olmsteads, der im 19. Jahrhundert den Central Park in New York, das »Emerald Necklace« Parksystem in Boston und die großen Parks in verschiedenen amerikanischen Städten anlegte, soll auf der Fläche der untertunnelten Central Artery eine große Parkanlage mitten im täglichen Arbeits- und Einkaufsgebiet von einer halben Million Menschen geschaffen werden. Das Parksystem wird an alle großen städtischen Transportwege angeschlossen sein.²⁶ Die Ausweisung als Freifläche verhindert eine weitere Bebauung dieses Bereiches, jedoch wird der Tunnelbau, die Gestaltung der Freiflächen wie auch der unmittelbar angrenzenden Bereiche genug »Linkage-Abgaben« von beteiligten »Developern« erbringen. Ferner sehen die Wohnungsbaupläne einen Schutz vor elitären Entwicklungen vor: 50 % der neuen Wohneinheiten, welche in Parknähe in North End, Chinatown und Bulfinch Triangle entstehen, werden an arme Haushalte, Senioren und Umsetzmieter aus früheren Abbruchprojekten des *Urban Renewal* vergeben, obwohl gehobene Einkommensschichten diese Lage bevorzugen. Die geplanten Grünflächen werden nicht nach Art des Central Park als langgestrecktes Band konzipiert, da dies die Kriminalität fördert. Vielmehr wird eine Bezirksplanung vorgenommen, die auch dem vielfältigen Charakter der verschiedenen Viertel in der Downtown entsprechen soll. Innerhalb des Parksystems sollen 5 verschiedene Gebiete entstehen, welche der Identität der umgebenden Viertel North End, Downtown Waterfront, Financial Distrikt, Chinatown und Bulfinch Triangle entsprechen. Es sind auch mehrere Einzelparks unterschiedlichen Charakters vorgesehen, u. a. ein Botanischer Garten und öffentliche Grünanlagen. Die Parks werden durch Gemeindevorrichtungen wie Gemeindezentren, Kindertagesstätten, Spielplätze sowie Wohnkomplexe voneinander abgetrennt. Ferner werden Fußgängerzonen (*walk to the sea*) vom CBD zur Waterfront eingerichtet, welche von jedem Block zugänglich sind. Gegenwärtig gibt es nur wenige Stellen, an denen die Central Artery von der Downtown aus überhaupt überquert werden kann. Die Umgestaltung des Bereiches der

²⁵ City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1992 Central Artery Corridor, Progress Report. Boston.

²⁶ Es ist angeschlossen an: North Station mit 2 U-Bahnen und den Schnellbahnen nach West Massachusetts und North Shore, der Central Wharf und der Rowes Wharf, mit U-Bahnstationen, Shuttle zum Flughafen und Fähre nach Süd Boston, der South Station mit der Fernbahn nach New York, Washington D. C., ferner U-Bahnlinien und Schnellbahn nach South Shore.

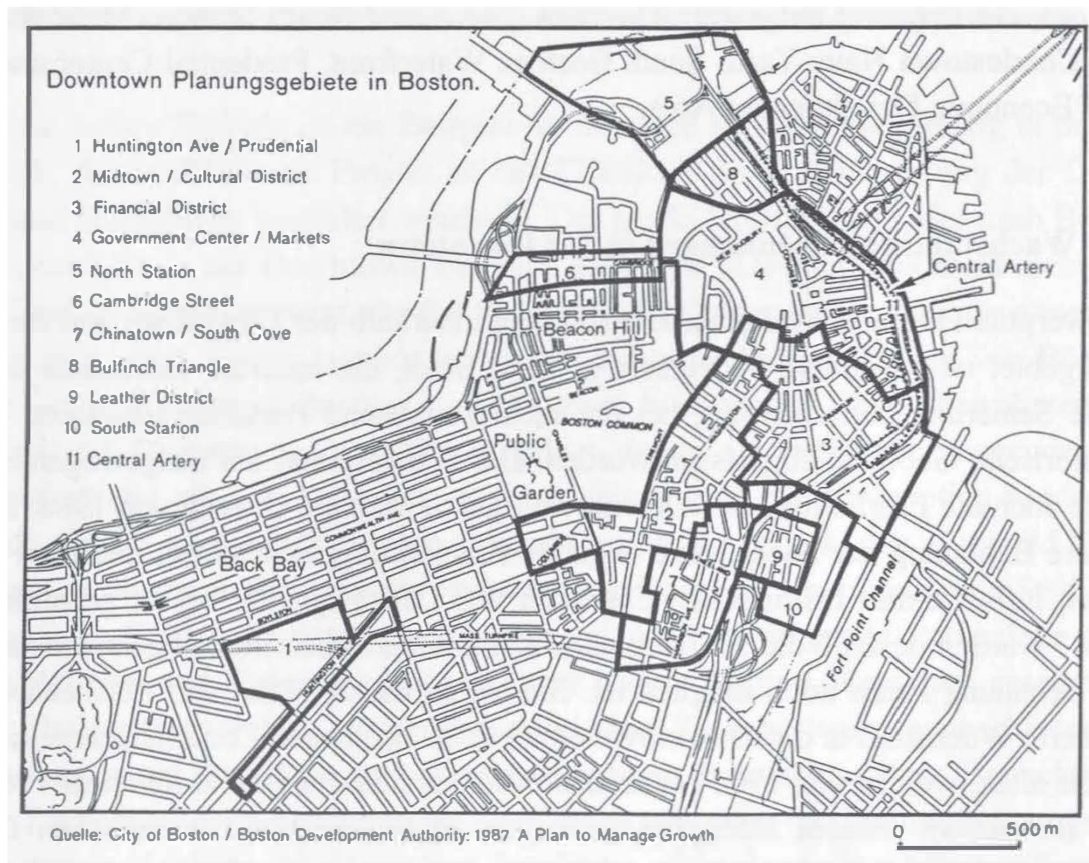
Central Artery hat eine Brückenfunktion und soll Entwicklungen in anderen Stadtteilen beschleunigen, die derzeit aufgewertet werden. Diese sind South Station, Midtown Cultural District, Charlestown Navy Yard, South Bostons Waterfront, Prudential Center und Greater Roxbury Economic Development Area.

7.4.2. Wachstumsbeschränkungen in der Downtown

Der Schwerpunkt auf ausgewogener Entwicklung innerhalb der Downtown und dem gesamten Stadtgebiet ist besonders bedeutsam in einer Stadt, die mehrere Jahrzehnte eine rücksichtslose Sanierung betrieben hat, bei der mehrere tausend Personen umgesetzt und über 1300 historische Gebäude abgerissen wurden. Der Schwerpunkt auf ausgewogener Planung bedeutete auch die Erarbeitung des Downtown Plan to Manage Growth von 1988. Er erlaubt die weitere Bebauung nur noch, wenn negative Auswirkungen gemildert und die Folgen für Transport, Infrastruktur, historischen Charakter und Lebensqualität besser gehandhabt würden. 1987 wurden deshalb die 30 Jahre alten Zonierungsvorschriften abgeändert, so daß die weitere Bebauung kaum noch möglich ist. Sie hatten das in Höhe und Flächenausdehnung ungehinderte Wachstum in der Downtown ermöglicht. Die neuen Zonierungsregelungen sind wieder die alten, welche von 1904 bis zu den Maßnahmen des *Urban Renewal* 1965 galten. Für die Downtown wurden Höhenbegrenzungen im Einklang mit historischen Gebäuden entlang der Parks und Boulevards eingeführt. Ferner wurde eine differenzierte Subdistriktplanung für die Downtown beschlossen und die allgemein erlaubte Bebauung über 40 Stockwerke abgeschafft (vgl. Abb. 7.11.). Dadurch wird der noch erkennbare unterschiedliche Charakter der Downtown und CBD-naher Bereiche erhalten. Solche Gebiete sind z. B. 1. die historischen Viertel Back Bay, Beacon Hill, das Viertel um das Customs House, 2. Chinatown oder Bulfinch Triangle, wo das Wachstum auf 6 - 8-stöckige Gebäude begrenzt wurde, 3. der Finanzdistrikt, Midtown, Huntington Avenue, Massachusetts Avenue/Turnpike. Hier wurde die Geschoßzahl von bis zu 40 Stockwerken auf 10 - 12 Geschosse reduziert. Wachstumsbegrenzungen gibt es auch in den Gebieten intensiver Büro-, Einzelhandels- und Gewerbeentwicklung, wie z. B. North Station, South Station sowie bei den Freiflächen Boston Commons, Public Gardens u. a.²⁷

²⁷ City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1987 Downtown Zoning Interim Overlay District and Related amendments. A Plan to Manage Growth. Boston.

Abb. 7.11. Planungssubdistrikte in Downtown Boston



7.4.3. Das Großprojekt Charlestown Navy Yard

Auch das Großprojekt Charlestown Navy Yard zeigt die soziale Ausrichtung innerhalb der Wachstumsorientierung. Charlestown Navy Yard ist das bedeutendste Revitalisierungsprojekt außerhalb der Downtown und das derzeit größte zusammenhängende Revitalisierungsgebiet der USA überhaupt. Das Gebiet ist im Besitz der öffentlichen Hand, deshalb kommt der Planung dafür eine große Bedeutung zu. Charlestown Navy Yard eignet sich aufgrund seiner historischen Bausubstanz für eine Luxussanierung und große privatwirtschaftliche developments; die Tatsache, daß die Stadt hier keine elitäre Entwicklung voranzutreiben versucht, ist von großer Bedeutung.

Der Navy Yard liegt nördlich der Downtown und ist durch den Hafen abgetrennt (vgl. Abb. 7.12.). Die Planung weist vier Schwerpunktgebiete aus: das Shipyard Parkgebiet, die Historic Monument Area, die New Development Area und Teile des Boston National Historic Park. Auf dem Navy Yard, der 1800 errichtet wurde, befinden sich viele sehr gut erhaltene Granitgebäude aus dem 19. Jahrhundert. Sie wurden für Schiffsbau, -reparatur und Gewerbe genutzt, welche zeitweilig bis zu 50 000 Personen beschäftigten. Erst 1975 wurde der Shipyard geschlossen. Das Gebiet wird derzeit unter Nutzung der historischen Bausubstanz revitalisiert. Es entstehen: Miet- und Eigentums- und Seniorenwohnungen mit Parkplätzen, 2 Yachthäfen, Eigenheime im Townhousestil, steuerbegünstigte Wohnungen für sozial

Schwache, Mischnutzungsprojekte mit Büro- und Einzelhandelsflächen, Hotels, Wohnungen zu marktüblichen Preisen sowie Parkplätze. Im Historic Monument-Gebiet werden 22 große guterhaltene Granitgebäude umgebaut, davon 12 für allgemeine Büroflächen und 7 Gebäude für die Boston Redevelopment Authority, 2 als Apartmenthäuser und 1 als Parkhaus. Die Bauherren sind Gewerkschaften, gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften und Verbände von Geschäftsleuten aus dem Bostoner Stadtteil Charlestown, der am unteren Ende der Einkommensskala liegt. Die Grundstücke wurden von der BRA von der Stadt Boston für 99 Jahre gepachtet. Die Authority erhält 4 % des Verkaufswertes aller auf diesem Gebiet erstellten Immobilien und kann damit weitere Projekte finanzieren. Die Infrastrukturvorleistungen auf dem Navy Yard waren gering und wurden von der BRA aus Bundesprogrammen finanziert. Außerdem sind im Bundesstaat Massachusetts im Gegensatz zu dem meisten anderen Staaten Renovationen historischer Gebäude steuerbegünstigt. Daher können auf diesem sehr attraktiven Standort kostengünstiger und weit unter ortsüblichen Preisen liegender Wohnraum geschaffen werden.

Abb. 7.12 Das Sanierungsgebiet Charlestown Navy Yard



Quelle: Landslides Aerial Photography Alex McLean, Boston

Entscheidend war aber, daß die Bundesregierung der Stadt Boston das gesamte Navy Yard-Gebiet mit Grundstück und Gebäuden übereignete und damit der Stadt Boston die Möglichkeit gab, dieses Problemgebiet kostengünstig und sozial-orientiert zu einem neuen Stadtteil mit Tausenden von Arbeitsplätzen, Luxus- sowie sozialgebundenen Wohnungen aufzubauen. Nach Vollendung wird Charlestown Navy Yard eine New Town in der Kernstadt Boston sein, eine voraussichtliche Bevölkerung von 70 000.

7.4.4. Die Revitalisierung der verfallenen Stadtteile Roxbury und Dorchester

Die Planungsgebiete außerhalb der Downtown und CBD-naher Sanierungsgebiete fällt in die Zuständigkeit des Public Facilities Department (PFD). Die Aufgabenbereiche des PFD sind *community development*, also die allgemeine Planung und Revitalisierungsmaßnahmen für die vielen Stadtteile außerhalb der Downtown. Die Planungen erstrecken sich vom Wohnungsbau zu Transportplanung, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen. Diese Planungen waren nicht immer unkontrovers. Beispiele sind die U-Bahnlinien, welche die Behörde bauen ließen. Dabei wurden Stadtteile einiger Minderheiten derart ungünstig aufgegliedert, daß weite Teile der Slum-Ghettos im Südwestkorridor Bostons abgeschnitten wurden; diese wurden auch nicht an die neuen Hauptverkehrsadern des öffentlichen Personennahverkehrs angebunden.

Die behutsame und sozialorientierte Revitalisierung der *communities* ist jüngeren Datums und geht auf die politische Wende in Boston in den 80er Jahren zurück. Am besten zeigt sich diese Neuorientierung im Wohnungsbau für Problemgebiete. Der Hauptschwerpunkt liegt auf der Revitalisierung verfallener Wohnviertel. Die Behörde ist das ausführende Organ der kommunalen Wohnungsbaupolitik. Das PFD besitzt und verwaltet viele städtische Areale sowie die Immobilien und Grundstücke, welche aufgrund von Steuerschuld (*tax foreclosure*) von der Stadt übernommen werden. Traditionsgemäß sind derartige Immobilien in amerikanischen Städten vakant, vandalisiert und verslumpt. In vielen Städten bleiben diese Gebiete verslumpt, weil die Stadtverwaltung für die Sanierung ihrer Immobilien keine Mittel oder Konzepte hat, wie das Beispiel Atlanta zeigte. Das PFD geht davon aus, daß verfallene Stadtteile, wie (Lower) Roxbury oder Dorchester nur revitalisiert werden können, wenn die Stadt bei der Planung verfallener Areale in städtischem Besitz ein Signal setzt. Wichtig dabei ist, daß man Luxussanierung zu verhindern sucht, obwohl sich die solide historische Bausubstanz auf vielen städtischen Grundstücken dafür anbietet. Dies würde aber die Wohnungsnot und die soziale Problematik verschlimmern. Daher betreibt die Stadt eine andersartige Planung, wie das »Projekt 747« zeigt.

7.4.5. Das Public Facilities Department und das »Project 747«

Das »Project 747« bezeichnet die Wiederbebauung und Revitalisierung von 747 leeren oder vandalisierten Grundstücken und Gebäuden in städtischem Besitz. Eine wichtige Voraussetzung für das Projekt war eine Umstrukturierung innerhalb der Stadtverwaltung. Da bislang Immobilien, die wegen Steuerschulden von der Stadt übernommen wurden, dem städtischen Planungsamt nicht unterstanden hatten, wurde die für solche Grundstücke zuständige Behörde 1990 dem Planungsamt (PFD) unterstellt. Damit konnten erstmalig Revitalisierungsmaßnahmen auf stadteigenen Gebieten des Verfalls konzipiert werden. Da die meisten städtischen Grundstücke in Slums und zudem in strategisch wichtiger Lage sind - z. B. CBD-nah und für Ausdehnungen des CBD geeignet - sollte durch die Planung gezeigt werden, daß die Stadt sich um ihre Problemgebiete kümmert²⁸ und dabei nicht unbedingt großen privatwirtschaftlichen Projekten den Weg ebnet.

Die städtischen Grundstücke und Immobilien liegen v. a. in Roxbury und Dorchester. Dort fielen der Stadt rund 2400 Grundstücke wegen Steuerschulden zu, die meisten Flächen waren jedoch für eine Bebauung zu klein. 747 Flächen wurden als bebaubar ausgewiesen. Die Erfolge des »Projekts 747« waren in nur 2 bis 3 Jahren beachtlich, die Bebauung war 1992 fast abgeschlossen. Dabei wurden, um keine neuen Slums zu schaffen, 1-3-Familienhäuser errichtet, keine Nachverdichtung durch Apartmenthäuser gestattet, kein einheitlicher Stil zugrundegelegt und Wohnkooperativen oder Eigentums- vor Mietwohnen gefördert. In den Fällen, in denen Mietwohnen unumgänglich war, wurden Mieter ins Management eingebunden, um sicherzustellen, daß Gebäude und das Umfeld instand gehalten werden. Einige der Grundstücke, die sich aufgrund ihrer Größe für die gewerbliche Nutzung eignen, werden zu kleinen Versorgungszentren des täglichen Bedarfs ausgebaut.

Das »Projekt 747« ging über die normalen Planungen hinaus: In erster Linie wurde bezahlbarer Wohnraum geschaffen und bestehende Gewerbeflächen in städtischem Besitz revitalisiert. Erstmals seit dem *Urban Renewal* schreckte aber die Stadt auch vor der Übernahme von privaten leeren Grundstücken und Gebäuden nicht mehr zurück. Viele private Immobilien in Roxbury sind wie auch die städtischen zu einem erheblichen Teil vandalisiert, baufällig oder wegen Einsturzgefahr durch die Behörden mit Brettern zugemauert worden. Da sie in Privatbesitz waren, konnte man sie nicht leicht in städtische Sanierungsprogramme einbezie-

²⁸Erstmals und als ersten Schritt für eine Revitalisierungsplanung für die Stadtteile, v. a. Roxbury und Dorchester, wurde ein komplettes Verzeichnis aller in städtischem Besitz befindlichen Grundstücke und Gebäude sowie ihres Zustandes angelegt, um danach entsprechende Sanierungsmaßnahmen einzuleiten. Um die eigentliche Bebauung zu fördern, versicherte die Stadt in diesen von den Banken gemiedenen (*redlined*) Bezirken die Hypothekendarlehen und übte Druck auf die Kreditpolitik der städtischen Großbanken aus. Bis 1992 waren unter dem 1988 begonnenen »Projekt 747« 7500 neue Wohneinheiten auf allen 747 bebaubaren Flächen gebaut worden. Von Seiten des PFD galt das Projekt als abgeschlossen. Um die Bedeutung dieser Maßnahmen zu würdigen, kann man zum Vergleich New York City heranziehen. Dort sind die notorischen, verwüsteten Slumgebiete (z. B. South Bronx) größtenteils in städtischem Besitz. Wenn die Zustände in solchen Gebieten fortbestehen, so ist ein Hauptgrund, daß die Stadt keine Entscheidung zur Verbesserung der Situation getroffen hat.

hen. Seit einigen Jahren versucht die Stadt aber rigoros, verfallene Gebäude in Privatbesitz und sogar die vandalisierten unbewohnten Sozialbauten der Bundesregierung in städtische Kontrolle zu überführen, um behutsame, an den Belangen der Nachbarschaft orientierte Sanierungen einleiten zu können. In Washington D. C. bleiben beispielsweise derartig verslumte Gebäude sich selbst, bzw. den zukünftigen Marktkräften überlassen, in Atlanta wird je nach Bedarf solche Bausubstanz auf größeren Arealen für wichtige Großprojekte abgetragen.

Ein Grundkonzept des »Projekts 747« war nicht nur, möglichst viele Wohneinheiten zu erstellen, sondern den Planungsprozeß selbst umzustrukturieren. Man rückte von der zentralen »Top-Down«-Planung ab und ging zu einer Partnerschaft mit den Stadtteilen über. Gemeinnützige Stadtteilorganisationen und der Stadtteil, vertreten durch Bürgergruppen, Kirchen, Kleingewerbe, und Unternehmer waren an der Planung und Bauausführung für das Projekt beteiligt.^{29/30}

Es gibt aber einige Gründe, warum man nicht mit schnellen Verbesserungen in der Verfalls- und Armutsproblematik der Bostoner Problemgebiete rechnen kann. Große Teile Roxburys und Dorchesters waren bis in die ausgehenden 80er Jahre für Kredite durch Banken gesperrt (*redlining*). Dadurch konnten viele Hauseigentümer der unteren Einkommensgruppen, welche ihren Besitz bereits abbezahlt hatten, keine Kleinkredite für die baupolizeilich vorgeschriebenen Instandhaltungskosten bekommen. So mußten letztendlich Häuser, die bereits völlig abbezahlt worden waren, aufgrund baulicher Mängel verlassen werden. Solche Häuser bilden einen Teil der im »Projekt 747« mühsam durch die Stadt sanierten Wohneinheiten. Es fallen auch nach Beendigung des »Projekts 747« so viele weitere Grundstücke in städtischen Besitz (1992 ca. 150), daß man mit der Sanierung nicht so schnell nachkommen kann. Es wird deshalb die Möglichkeit diskutiert, in solchen Problemgebieten die Steuerschulden zu erlassen und Banken zur Kreditvergabe zu zwingen, um der Verslumung und den später notwendigen Sanierungsmaßnahmen vorzubeugen.

²⁹ Eine Parallele dazu sind die Erkenntnisse zur partizipatorischen Entwicklungsplanung in den Entwicklungsländern.

³⁰ Ausgeprägte soziale Schwerpunkte setzt die Behörde auch in zwei anderen Bereichen und macht damit Boston zu einem nationalen Trendsetter. Die eine Initiative ist der Bau von Einzimmerwohnungen für Obdachlose (SRO - *single room occupancy-housing*). 1992 waren 1000 SRO Einheiten im Bau, eine Zahl, die von keiner anderen amerikanischen Stadt im selben Jahr erreicht wurde. Zum anderen stellt Boston 501 Wohnungen für aidskranke Patienten bereit. Damit will die Stadt zeigen, daß eine einzige Stadt mehr Aids-Wohnungen bauen kann, als die Bundesregierung im ganzen Land vorsieht (die Bush-Regierung hatte Mittel für 500 Wohnungen für Aidskranke in den gesamten USA bereitgestellt). In der Planung sind in Boston insgesamt 1000 Wohnungen für Aidspatienten, z. T. in Wohnungsgemeinschaften. Diese sind über das ganze Stadtgebiet, auch in Gebieten des gehobenen Mittelstands, wie Beacon Hill, verteilt.

Die Bemühungen des PFD sind auch durch einige andere Faktoren erschwert. Ein großes Problem entstand durch die Budget- und Programmkürzung der Reagan- und Bush-Regierungen. Dafür wurde nur eine Teillösung gefunden, die von Jahr zu Jahr neu ausgehandelt werden muß. Seit der Reagan-Ära unterhält die Behörde eine eigene Abteilung, die sich mit der Erschließung von Geldquellen durch andere Regierungsstellen und Stiftungen befaßt. Dabei werden der Bundeshaushalt und die Bundesgesetze laufend auf neue Interpretationsmöglichkeiten untersucht (*federal budget watch*). Dies ist deshalb so wichtig, weil die neuen Bundesgesetze zur Stadtentwicklung, z. B. der National Affordable Housing Act - Cranston-Conzales Act 1987, derartig komplizierte Bestimmungen aufgestellt haben, daß es fast unmöglich ist, überhaupt Geldmittel zu erhalten. Die Suche nach alternativen Geldquellen war 1991 mit 20 Mio. \$ so erfolgreich, daß ein großer Teil des Verlustes an Bundesmitteln von 32 Mio. \$ aufgefangen werden konnte. Da aber auch von Seiten des Staates Massachusetts Mittel für die Stadtentwicklung gekürzt wurden, ist die Notwendigkeit groß, innovative Finanzierungsstrategien zu entwickeln und gesetzlich zu verankern, um den Bau von Wohnungen für Minderbemittelte und die Sanierung verfallener Gebiete zu finanzieren. Da die Stadt Boston, anders als Atlanta oder Washington, eine klare Position bezogen hat für die Revitalisierung von Armenvierteln und den subventionierten Wohnungsbau für untere und mittlere Einkommen, ist das Hauptproblem nur noch die Finanzierung. Erschwerend kommt dabei aber hinzu, daß Wohngeldzuschüsse aus Bundesmitteln und die Möglichkeiten der abschreibungsfähigen Renovation von Mietsubstanz stark eingeschränkt oder eliminiert wurden. Dadurch wird der bauliche Verfall und die Verelendung in den Armenvierteln noch größer, bevor Verbesserungen deutlich werden.

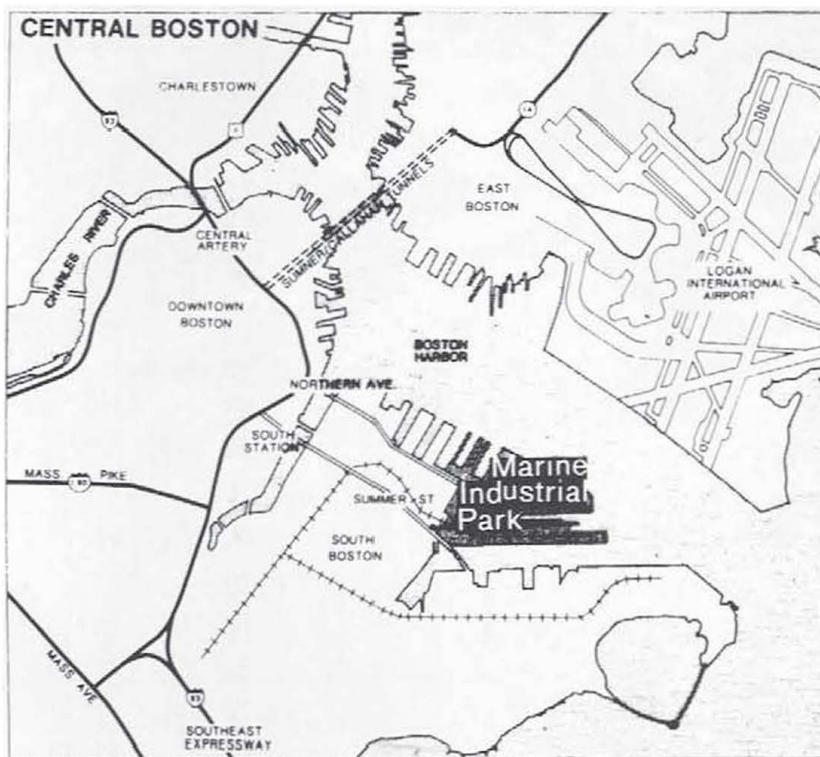
7.4.6. Economic Development & Industrial Corporation und die Industrialisierungspolitik Bostons

Die Economic Development and Industrial Corporation (EDIC), die seit 1974 besteht, hat sich zur Aufgabe gemacht, industrielle Arbeitsplätze durch »Enterprise-Zonen« und einige Bundesprogramme zu schaffen. Darüber hinaus unterhält die Behörde Programme zur Ausbildung weniger qualifizierter Personen. Die Industrieparks sollen helfen, die Wirtschaft der Kernstadt zu diversifizieren und Arbeitsplätze für weniger qualifizierte Kräfte zu schaffen. Der Schwerpunkt auf industrieller Beschäftigung in einer Stadt, die traditionell tertiär- und quartärwirtschaftlich ausgerichtet war, hat eine besondere Bedeutung. Boston ist damit eine der ersten Kernstädte, die dem *job mismatch*, also dem Mißverhältnis zwischen postindustriellem Arbeitsplatzwachstum und tatsächlichem Arbeitskräfteangebot in einzelnen Stadtteilen zu begegnen sucht. Die Stadt ist damit ein Vorreiter für eine Industriepolitik, wie sie seit 1992 allgemein für amerikanische Großstädte gefordert wird.

Die EDIC verfolgte den »Enterprise-Zonen-Ansatz«, noch bevor dieses Konzept zu Beginn der 80er Jahre in den USA übernommen wurde. Dabei wurden von der EDIC drei innerstädtische Gebiete als »Enterprise-Zonen« ausgewiesen, die von der städtischen Grundsteuer befreit sind und für investierende Unternehmer zusätzliche Subventionen bereithalten. Anders als bei den »Enterprise-Zonen«, welche die Kommunen entlang der Autobahn I - 128 ausgewiesen haben, und die durch Managementfehler und hohe Leerstandsrate gekennzeichnet sind, besitzt und betreibt die EDIC die Industrieparks selbst. Es werden nur die Unternehmen ausgewählt, die das größte Potential haben, im Geschäft zu bleiben. Die Behörde beeinflusst das *job mix* auf ihren Arealen und gewährt den Angestellten in »Enterprise-Zonen« Sonderrechte und soziale Vorteile. Das Konzept der »Enterprise-Zonen« hat daher in Boston eine sozialverträglichere Dimension als in anderen Städten, wo Versuche gemacht wurden, die bundesweite Mindestlohngesetzgebung zu unterschreiten. Die Behörde hat eine große Finanzkraft und das Recht, steuerfreie Kommunalobligationen und Wertpapiere auszugeben, um ihren Projekten die nötige Anschubfinanzierung zu verschaffen. Diese Projekte waren bisher sehr erfolgreich und garantieren den Einkommensstrom, welcher der Behörde erlaubt, ihre laufenden Kosten und neuen Projekte/Entwicklungspläne unabhängig vom städtischen Haushalt durchzuführen. Durch ihre finanzielle Unabhängigkeit hat die EDIC einen erheblichen Handlungsspielraum und entscheidet prinzipiell unabhängig von der Stadtverwaltung. Durch die Fehlschläge mit peripheren Industrieparks in anderen Städten und im Umland von Boston verlegte sich die Behörde sehr früh darauf, Industrieparks in der Innenstadt zu schaffen. Der größte Industriepark liegt an der Waterfront in unmittelbarer Nähe des Bostoner Finanzdistrikts (vgl. Abb. 7.13. und 7.14.).³¹

³¹ Der Boston Marine Industrial Park war ein früherer Armee- und Marinestützpunkt, dessen Hauptgebäude nach einigen Plänen in Luxuswohnungen umgewandelt werden sollte, dann aber doch zum Aufbau einer CBD-nahen Industriestruktur genutzt werden sollte. Er ist zu 95 % mit 170 Firmen und 4000 Angestellten, davon die Hälfte Kernstadtbewohner, belegt. Die Nutzung ist sehr divers und umfaßt Lebensmittel- bis Metallverarbeitung, Design- und Architekturfirmen, Forschung und Produktentwicklung.

Abb. 7.13. CBD-naher Industriepark



Quelle: Economic Development and Industrial Corporation of Boston, 1992

Abb. 7.14. Der Marine Industrial Park im Luftbild



Quelle: Landslides Aerial Photography Alex Mc Lean, Boston

Abb. 7.15. Tent City - Beispiel für Wohnungsbau unter der »Linkage-Politik«



Photo: Verf.

Der Marine Industrial Park ist ein CBD-nahes, großes Projekt, das allein in der Bauphase auf Jahrzehnte angelegt ist. 1992 begann der Aufbau einer fischverarbeitenden Industrie, ferner von Schiffsreparaturanlagen, einem modernen Trockendock und modernen Piers. Ferner wird unter dem Industriepark ein neuer Hafentunnel gebaut, so daß Industrie- und Gewerbe einen sicheren Schnellzugang zum amerikanischen System der Bundesautobahnen haben. Dadurch wird das gesamte Gebiet östlich der Downtown, das eine Militärbrache war, einer neuen Nutzung zugeführt. Dabei werden dringend benötigte Arbeitsplätze für die Bewohner des Stadtteils Dorchester und des Südwestkorridors geschaffen. Neben dem Marine Industrial Park betreibt die EDIC zwei kleinere Parks in stark verfallenen Gebieten von Dorchester (Alston Maples Park) und Roxbury (Crosstown Roxbury Park). Dort sind biomedizinische Kleinfirmer sowie eine führende Computerfirma tätig. Obwohl es das erklärte Ziel der EDIC ist, Arbeitsplätze und nicht Minoritäten zu unterstützen, sind 90 % der Angestellten Schwarze aus diesen Stadtteilen.

Seit 1987 engagiert sich die EDIC mit Kreditprogrammen beim Aufbau des Kleingewerbes in den Stadtteilen. Bei einer Finanzierung über die Banken bürgt die EDIC für die geplanten Projekte von Stadtteilorganisationen. Ferner unterstützt sie Stadtteilorganisationen, welche ihre eigenen Projekte planen, durch die Übernahme der Kosten, die für Planung, Gutachten,

u. ä. anfallen. Auch betreibt die EDIC die für Stadtteilorganisationen kostspielige professionelle Vermarktung wirtschaftlich nutzbarer Gebäude. Beispiele guter Zusammenarbeit gibt es mit mehreren Stadtteilorganisationen in den Latinogemeinden des South End (z. B. mit Nuestra Comunidad); die Kooperation führte zu sichtbaren Verbesserungen und Wohnungsbau für Minderbemittelte in einem vormals stark verfallenen Gebiet. Im Rahmen der Stadtpolitik, welche *empowerment of the communities* in den Vordergrund rückt, arbeitet die EDIC eng mit den 20 *community development corporations* (CDCs) zusammen, die in Boston tätig sind. Durch Kredite und Zuschüsse trägt die EDIC zum Aufbau einer »Grassroots-Planungsinfrastruktur« in den Stadtteilen bei. Weitere Finanzhilfen werden an ca. 100 Nachbarschaftsgruppen und Bürgerinitiativen gegeben, die sich mit Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen für schwervermittelbare Personen in ihrem Gebiet befassen und diesen helfen, feste Stellen zu bekommen.³²

7.4.7. Boston Housing Partnerships (BHP) und gebietsspezifisches *Housing Linkage*

Die BHP ist eine 1983 gegründete karitative, gemeinnützige Organisation, d. h. die Partnerschaft aller gesellschaftlich relevanten Gruppen, die sich zu einer Entscheidungsfindung über Bostons Sozial- und Wohnungsbaupolitik zusammengetan haben und diese auch ausführen.³³ Die Partnerschaft besteht aus führenden Geschäftsleuten, Vorständen von Banken, Versicherungen, städtischen Versorgungsbetrieben, Wohnungsbaukonzernen, Planern, Beamten und Vorsitzenden von Stadtteilorganisationen. Insgesamt sind alle Akteure eingeschlossen, die öffentliche Mittel verwenden, um Wohnungen zu kaufen, zu bauen oder zu sanieren und preisgünstig an Einkommensschwache zu vermieten. Die BHP ist gleichzeitig der verlängerte Arm städtischer Behörden und privater Träger, wobei sie von der Stadt selbst als Behörde mit halbprivatem Charakter bzw. als private Initiative mit quasi-Behördenstatus eingesetzt wurde.

Das Ziel der Partnerschaft ist nicht nur der Wohnungsbau, sondern auch der Aufbau einer »Grassroots-Planungsstruktur«. Die BHP gewährt technische Hilfe und Dienstleistungen an Stadtteilorganisationen und mobilisiert die Bevölkerung in den Stadtteilen, weitere CDCs oder Nachbarschaftsorganisationen für den Wohnungsbau ins Leben zu rufen. Sie fördert auch durch Vertragsvergabe Stadtteilorganisationen und die *neighborhood councils*, welche in den 80er Jahren in Boston eingeführt wurden. Das bekannteste Beispiel eines *neighborhood council* ist die Dudley Street Neighborhood Initiative, eine gemeinnützige Planungsgruppe in Lower Roxbury, dem ärmsten Stadtviertel Bostons. Durch die Unterstützung der

³² Dem gleichen Ziel, Arbeitsplätze in den innerstädtischen Armutsgebieten zu schaffen, dient auch die Konferenz für Investoren, welche EDIC in Hongkong veranstaltet; dabei werden die Optionen für Investitionen in Boston und eine Daueraufenthaltserlaubnis in den USA dargelegt.

³³ Diese Interessensgruppen sind (a) städtische, staatliche und Bundesbehörden, (b) gemeinnützige Organisationen (*non-profits*), wie z. B. Dachverbände der Stadtteilorganisationen und (c) die Privatwirtschaft, v. a. Bostoner Großbanken und Versicherungen, Kaufhäuser und verschiedene Konzerne.

lokalen Planungsgruppen in den Nachbarschaften mit langfristigen Verträgen wird die Revitalisierung der Stadtteile in deren Interesse und unabhängig von der jeweils vorherrschenden politischen Richtung gewährleistet. Durch die BHP werden in Boston auch neue soziale Maßstäbe gesetzt, die sich positiv auf Problemgebiete auswirken dürften. Während städtische Revitalisierungsprojekte 30 % des Auftragswertes an Unternehmer aus den Minderheiten vergibt, sind es bei BHP 56 %; 1992 war eine Erhöhung auf 80 % geplant, womit städtische Behörden unter Zugzwang gerieten.

7.4.7.1. Modellfälle des Wohnungsbaus - Tent City

Die BHP ist auch die größte gemeinnützige Wohnungsbauorganisation des Staates Massachusetts. Sie verwaltet die Geldabgaben, welche die »Developer« in einen Wohnungsbaufonds zur Schaffung von bezahlbaren Wohnungen zahlen müssen. Boston Housing Partnerships ist also das ausführende Organ der »Linkage-Politik« und Empfänger der »Linkage-Abgaben«, die von der Boston Redevelopment Authority erhoben werden. Zwischen 1983 und 1992 stellte die BHP über 2000 neue bezahlbare Wohnungen unter dem »Linkage-Programm« fertig. Die geographische Verteilung der Mittel 1991 zeigt den Schwerpunkt auf Verfallsgebieten: 31 % entfielen auf Roxbury, 25,5 % auf South End, 5,3 % auf South Boston, 5,0 % auf Mission Hill, 8,9 % auf Mattapan, 6,9 % auf Jamaica Plains, 6,6 % auf Dorchester, 5,2 % auf Charlestown sowie 5,6 % auf andere Stadtteile.³⁴³⁵ Ein relativ hoher Anteil der »Linkage-Mittel« wurde für den CBD-nahen Bezirk South End ausgegeben, der eine starke Gentrifizierung erfuhr. Die hier getätigten Investitionen sollten größtenteils weiterer elitärer Luxussanierung vorbeugen und eine Mischung ärmerer Bevölkerungsgruppen in diesem Viertel der bereits gehobenen Einkommensklasse ermöglichen. Ein gutes Beispiel dafür bietet Tent City, ein großer Wohnkomplex für gehobene und untere Einkommensklassen neben dem Copley Square Mischnutzungsprojekt (vgl. Abb. 7.15.). Tent City ist eine Wohnanlage, die von einer gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft (Community Builders, einer Tochtergesellschaft von Boston Housing Partnerships) und einer Bürgerinitiative nach fast 20-jährigem Kampf mit der Stadt um die Nutzung dieses städtischen Grundstücks in Bestlage errichtet wurde. Tent City ist dem historischen Charakter des South End und dem modernen Copley Square Komplex gleichermaßen angepaßt, es wurde wegen der Verwirklichung eines neuen Sozialkonzepts mit mehreren nationalen Preisen ausgezeichnet. Von den 269 Wohneinheiten sind ein Viertel für untere Einkommen reserviert, die Hälfte für mittlere und ein Viertel für obere Einkommen zu marktüblichen Mieten im Komplex verteilt. Die Wohnungen sind aber in gleicher Qualität und Ausstattung, so daß Einkommensschwache nicht durch ihre Wohnung identifizierbar sind und stigmatisiert wer-

³⁴ City of Atlanta, Boston Redevelopment Authority 1991 Neighborhood Housing and Development Linkage Award Tables, Juni.

³⁵ Boston Housing Partnerships 1992: BHP II Program Overview und BHP 1992 The Metropolitan Boston Housing Partnerships Mission Statement. BHP wurde auch die Verwaltung der Mietzuschußprogramme des Bundes und des Staates Massachusetts für 4000 Bostoner Familien übertragen.

den können.³⁶ Tent City ist einer der wenigen Ansätze, in dem eine gemischte Wohnnutzung für den Mittelstand und die *urban underclass* durch Bemühungen der öffentlichen Hand (hinsichtlich der Finanzierung und des Grundstücks) in unmittelbarer Nähe zu einer überregionalen *mall* und einer in Luxussanierung befindlichen Nachbarschaft verwirklicht wurde.³⁷

7.4.7.2. »Das Granite Properties Projekt«

Das zweite große Wohnungsbauprogramm für verfallene Gebiete, das BHP durchführt, ist das »Granite Properties BHP II Projekt«, das 2340 Sozialwohnungen in Roxbury umfaßt. Diese Sozialwohnungsprojekte unterstehen dem amerikanischen Wohnungs- und Städtebauministerium und sind von ansehnlicher historischer Bausubstanz. Die Gebäude aus der Jahrhundertwende liegen an wichtigen Straßenkreuzungen und Ausfallstraßen. Da ihre Sozialbindung in Kürze ausläuft, sind diese CBD-nahen Wohneinheiten Hauptkandidaten für Gentrifizierung, d. h. Luxussanierung durch obere Einkommensgruppen. Man befürchtete, daß die Gentrifizierung der Granite Properties eine neue Welle der Luxussanierung in Roxbury auslösen würde, ähnlich wie dies bereits in South End, Back Bay und Fenway-Kenmore geschah, und wo untere Einkommensschichten verdrängt wurden. Im »Granite Properties Projekt« wurden bislang rd. 1000 der Wohneinheiten durch die BHP und sieben verschiedene *community development corporations* erworben und saniert. Sie werden mindestens 15 Jahre lang unter marktüblichen Mieten vermietet, danach haben die gemeinnützigen Stadtteilororganisationen ein Vorkaufsrecht über die Wohnungen, die aber weiterhin sozialgebunden bleiben müssen. Von besonderer Bedeutung ist, daß in BHP alle städtisch relevanten Gesellschaftsgruppen, Behörden und die Finanzwelt zusammenarbeiten, um die Sozialwohnungen des Bundeswohnungsbauministeriums davor zu bewahren, auf dem freien Wohnungsmarkt zu marktüblichen Preisen angeboten zu werden.³⁸ Damit wird also ein mehrfaches Signal gesetzt: trotz wachstumsorientierter Politik mit Schwerpunkt auf Institutionen, der Forschung und Entwicklung und den gehobenen Einkommensgruppen, wird eine Bevölkerungsumschichtung durch Luxussanierung nicht mehr toleriert, da die Bevölkerung im gegenwärtigen Mietwohnungsmarkt keine Umsetzwohnungen mehr finden könnte.³⁹

Die BHP gilt als eine der erfolgreichsten öffentlich-privaten Partnerschaften der USA für den Wohnungsbau, der auf Einkommensschwache ausgerichtet ist. Dabei erstellt sie keine

³⁶ Posner, J. 1989: Tent City. Creative Financing for Affordable Housing. Urban Land Magazine, Nov. S. 6-11.

³⁷ Viele kleinere Projekte ähnlicher Art werden zur Zeit durch *community development corporations* erstellt, dabei ist eine Verteilung der unteren Einkommensschichten in kleinen Wohnanlagen in mittelständischen Wohnvierteln angestrebt; die bekanntesten Beispiele sind die Projekte der Stadtteilororganisation Nuestra Comunidad in South End.

³⁸ Die noch sozialgebundenen Mieten für Granite Properties 1992 lagen bei \$ 170 für eine 2-Zimmerwohnung, \$ 280 für 5 Zimmer, \$ 310 für 6 Zimmer, die marktüblichen Mieten für diese Wohnungen 1992 wären \$ 900 für 2 Zimmer und \$ 1500 für 5 Zimmer.

³⁹ Boston Globe 1988: New Lease on Life Due for 938 Rental Units. Ground breaking Ceremony today to Launch \$ 75 Millionen Rehabilitation for Granite Properties. v. 19.10; Boston Globe 1988 A Restoration in Roxbury . v. 22. 10.; Boston Herald 1988: Crucial Housing Project Began. v. 20.10.

Wohnungen im Sozialbaustandard, sondern übliche Mittelklassewohnungen. Diese sind im ganzen Stadtgebiet verteilt, anders als dies beim sozialen Wohnungsbau der Boston Housing Authority der Fall war, welche die *federal slums* räumlich konzentriert in peripherer Lage schuf (z. B. Harbor Point in Boston). Darüber hinaus sind Einrichtungen wie BHP *capacity-building institutions*, d. h. sie bauen lokale Potentiale und »Grassroots«-Strukturen zur Selbsthilfe auf und füllen damit in der Revitalisierung von Stadtteilen eine Lücke. Sie operieren in Stadtgebieten mit geringem Profitpotential. Das sind genau die Problemgebiete, die durch Bundesprogramme de jure revitalisiert werden sollten, aber de facto keine Veränderungen erfuhren, weil die Bundesprogramme auf die Mitwirkung der Privatwirtschaft - also Profitpotential - ausgerichtet sind. 1990 wurde das BHP Modell als Vorlage für eine Bundesgesetzgebung erstmalig eingebracht.⁴⁰

7.4.7.3. Zusammenfassende Betrachtung

Die verschiedenen Formen der »Linkage-Politik«, die Bemühungen der Industrie-, Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik und Projekte wie Tent City, Granite Properties II und das »Projekt 747« zählen zu den wichtigsten Beispielen für sozialverträgliche Revitalisierungspolitik in Bostons ärmeren Wohnvierteln. Dabei wird ein Konzept des ausgewogenen Wachstums (*balanced growth*) verfolgt.⁴¹ Ein wichtiger Aspekt dabei ist, daß diese Sozialorientierung in die Wachstumspolitik durch die »Linkage-Politik« integriert und von der wichtigsten Planungsbehörde für die Entwicklung der Downtown straff gehandhabt wird. Ausgewogene Entwicklung bedeutet, eine Balance zwischen Downtown und CBD-nahen Wachstumszonen und den z. T. verfallenen Stadtteilen außerhalb der Downtown herzustellen. Dabei werden die strukturstarken Innenstadtgebiete selbst als vorteilhafte Entwicklungsressource genutzt, um feste Arbeitsplätze, Umschulungs- und Ausbildungsmöglichkeiten und Wohnungsbau in strukturschwachen Stadtgebieten zu schaffen. Ferner werden die Nachteile des Büroflächenbooms, wie z. B. die Verödung der Zentren, durch Nutzungsaufgaben wenigstens ansatzweise abgebaut. Ein wichtiger Aspekt der Ausgewogenheit ist auch, daß Stadtteilorganisationen, -bedürfnisse und -belange in den Planungsprozeß integriert werden. Ausgewogenheit als Ziel und Strategie und eine demokratischere Entscheidungsfindung über Planungen heben Bostons Revitalisierung von der in Atlanta oder Washington D. C. deutlich ab, wie spätere Kapitel zeigen.

⁴⁰ Die Organisationen und Verbände, die hinter dieser Bundesgesetzesvorlage nach Bostoner Modell stehen, sind die US Conference of Mayors, die National League of Cities, National Coalition for the Homeless. Es ist zu erwarten, daß diese Gesetzgebung nach Bostoner Modell eingeführt wird, da diese Organisationen 1987 auch die Bundesgesetzgebung für die Obdachlosen (Stewart McKinney Act) durchsetzen konnten.

⁴¹ City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1985: *Balanced Growth*; City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1985: *Downtown Zoning. ... A Plan to Manage Growth*.

Kapitel VIII

***Community Empowerment* und Wachstum mit Umverteilung - Stadtentwicklungsstrategie für das 21. Jahrhundert**

»Durch ein Zusammenwirken des Unternehmertums, der Stadtverwaltung und der Nachbarschaften nehmen wir unsere Hauptverantwortung wahr - uns am meisten um diejenigen zu kümmern, die am wenigsten haben.«

R. Flynn¹

8.1. Die *Grand Vision* für das 21. Jahrhundert

8.1.1. Das Bostoner Modell - Bedarf für Verbesserungen

Das Bostoner Modell zeigt, daß Städte geeignete Konzepte und Mittel zum wirtschaftlichen Wachstum und Abbau sozialräumlicher Disparitäten finden können. Boston gehört jedoch noch zu den Ausnahmen. Daher wurden 1992 wieder Stimmen laut, die eine *national urban policy* fordern, welche das Recht auf angemessenes Wohnen (d. h. auch Wohnumfeld) als Grundrecht verankern soll. Damit ist die Bundesregierung angesprochen; sie ist prinzipiell als einer der größten *slum lords* anzusehen. Die Bundesregierung unterhält über ihren verlängerten lokalen Arm, die *housing authorities* in den jeweiligen Städten, Zehntausende von sozialen Wohnungsbauprojekten. Diese haben eine sehr hohe Armuts-, Arbeitslosen- und Gewaltkonzentration. Sanierungen werden von den *housing authorities* jedoch häufig nicht vorgenommen und städtische Behörden haben in diesen Projekten oft keine Zuständigkeit.² So darf man in Boston z. B. trotz der Sozial- und Stadtteilorientierung der Stadt, bzw. des Planungsamtes (PFD) davon ausgehen, daß in weiten verfallenen Stadtteilen, v. a. im Südwestkorridor in den Gebieten des sozialen Wohnungsbaus (*federal slums*) auch weiterhin keine raschen Verbesserungen zu erwarten sind. Die Bostoner Housing Authority ist z. B. durch eine mangelnde Instandhaltung der Projekte und schlechtes Management ihrer Wohnanlagen gekennzeichnet; 22 % der bewohnbaren Wohneinheiten stehen trotz der Wohnungsnot in Boston leer, ein noch größerer Anteil gilt als unbewohnbar, ist aber bewohnt. Trotz des hohen Leerstands läßt sich die BHA nicht dazu bewegen, einen Teil des Besitzes in städtische Kontrolle und Revitalisierung zu überführen, oder, wie in Atlanta, völlig neuartigen profitablen Nutzungen durch die Privatwirtschaft zuzuführen. Unter der Bush-Regierung

¹ Bürgermeister von Boston, 19. Oktober 1988, (Übers. d. Verf.).

² Auch die Tatsache, daß die Bundesregierung seit 1990 eine Liste der *most troubled housing authorities* führt, welche ihren Aufgaben nicht gerecht werden, ändert noch nicht grundlegend die Situation in den *federal slums*, wenn keine weiteren Maßnahmen erfolgen.

bestanden erstmalig Anweisungen zur Privatisierung des sozialen Wohnungsbaus³, dies wurde auch in Boston in einigen Fällen durchgeführt. Privatisierung des sozialen Wohnungsbaus ist jedoch nicht unproblematisch.

Nicht nur die Bundesregierung (oder deren lokale Wohnungsämter), sondern auch die Stadt Boston wird weiterhin wegen verfehlter Prioritäten kritisiert. Stadtteilvertretungen bemängeln, daß die Stadt zu wenig und zu spät in der Revitalisierung der Stadtteile unternommen hat. Ferner wird vermutet, daß es versteckte Pläne zur Nutzung von CBD-nahen Stadtteilen oder größerer Teile Roxburys gäbe, die in ihrer flächenhaften Ausdehnung einer Totalsanierung, wie die während der Phase des *Urban Renewal*, gleich kämen, allerdings subtiler vorgehen. Der Grund für diese Befürchtung ist, daß die Downtown die Grenzen ihrer Bebaubarkeit erreicht hat und Büroflächen sich bereits seit Jahren in angrenzende Bezirke vorschieben, wie die CBD-Erweiterung Copley Square/Prudential Center in der Back Bay (vgl. Abb. 8.1. und 8.2.).

Abb. 8.1. Beispiel für CBD-Erweiterung entlang eines Entwicklungskorridors



Quelle: Landslides Aerial Photography, Alex McLean, Boston

³ Unter den neuen Bundesprogrammen HOME und HOPE der Bush-Regierung wurde die Privatisierung des bestehenden sozialen Wohnungsbaus vorangetrieben, obwohl dies zu Verdrängung/Abbruch und andersartiger Nutzung führen kann.

Die Stadtteile Dorchester und Roxbury schließen sich unmittelbar an diese Erweiterung des CBD an. Die Gebiete sind daher die logische Ausdehnung für Büro- und Einzelhandelsflächen, denn in beiden Stadtteilen gibt es große Freiflächen, die sich bestens für CBD-Erweiterungen eignen. Gegenwärtig werden daher Überlegungen angestellt, wie man von seiten der Stadtteile dem Übergreifen der Downtown entgegenwirken könnte. Eine Möglichkeit, die diskutiert wird, ist ein *community land trust*, eine gemeinnützige Stadtteilorganisation, die in strategisch wichtigen Standorten Immobilien aufkauft und in einer Bodenreserve für die ausschließliche Nutzung durch den Stadtteil sichert. Wie real die Befürchtungen versteckter Revitalisierungspläne sind, wird an einzelnen Beispielen deutlich.⁴ Stadtteilorganisationen und Stadtteil-Aktivisten kritisieren, daß die Stadt außer dem »Projekt 747« keine Anstalten macht, die infrastrukturelle Unterversorgung von Roxbury zu beheben oder steuerliche Anreize für die Ansiedlung von Handel und Gewerbe zu geben. Es gibt keine Supermärkte in Lower Roxbury, nur kleinere teure *convenience stores*. Daher geht man davon aus, daß die Stadt längerfristig andere Pläne verfolge, da »Arme Leute-Annehmlichkeiten«, wie z. B. Büros der Wohlfahrt oder Ausgabestellen für Lebensmittelkarten, überhaupt nicht errichtet werden. In Bostons Südwestkorridor fehlen auch zehn Jahre nach dem U-Bahnbau (d. h. der Orange Line) viele städtische Dienstleistungen. Buslinien wurden durch den Bau unterbrochen, aber nicht mehr ersetzt. Der völlig verfallene Bereich Dudley Street in Lower Roxbury war vor dem Bau der U-Bahnlinie der Hauptumsteigepunkt für verschiedene Buslinien, deren Betrieb seither eingestellt wurden. Auch erhielt das Gebiet keine Zubringerlinie zur U-Bahn und ist seither völlig isoliert. Die Stadtteilorganisationen bestehen daher auf zwei Forderungen: neben den Kontroll- und Entscheidungsfunktionen bei der Planung über unbebaute Grundstücke in Roxbury wollen sie ein Mitspracherecht in der Transportplanung. Dies wird als ein Schlüssel für die Stadtteilrevitalisierung angesehen. Zu Recht glaubt man, daß nur ein Mitspracherecht im Bereich der Planung des öffentlichen Personennahverkehrs eine Revitalisierung im Interesse des Stadtteils einleiten kann. Obwohl der Bedarf für Verbesserungen sicherlich groß ist, zeigt z. B. Bostons Stadtentwicklungspolitik im Vergleich zu anderen amerikanischen Städten eine vorbildliche soziale Ausrichtung, welche Boston zu einem Modellfall für die USA werden läßt. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, ist die wirtschaftliche eng an die soziale Entwicklung gekoppelt.

⁴ Die Stadt bewilligte beispielsweise in einem Konzentrationsgebiet haitianischer Einwanderer einen Golfplatz, der von diesen nicht genutzt wird und aufgrund der flächenhaften Ausdehnung zur Verdrängung dieser Bevölkerungsgruppe führen wird.

Abb. 8.2. Das Vorstoßen des neuen CBD in das historische Viertel Back Bay



Photo: Verf.

8.1.2. Konjunkturförderungsprogramm mit geographischer Streuung

Der Hauptschwerpunkt der Kernstadtrevitalisierung liegt auf der Ankurbelung der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Bundesstaat Massachusetts gehörte seit 1989 zu den von der Rezession am stärksten betroffenen Gebieten der USA. Zwischen 1980 und 1991 verlor der Staat 150 000 industrielle Arbeitsplätze; 28 Banken und Kreditinstitute in Massachusetts gingen in Konkurs. Dies schränkte die Kreditmöglichkeiten und Expansion der Gewerbetreibenden ein, die noch nicht unter der Rezession litten. Die Stadt Boston hat hinsichtlich der Arbeitsplätze eine führende Rolle in Massachusetts. Daher war die Revitalisierung der Kernstadt Boston von jeher bedeutend für die Konjunktur des gesamten Bundesstaates gewesen. Die verschiedenen Revitalisierungsstrategien für den engeren Stadtbereich sind daher immer im größeren geographischen Zusammenhang gesehen worden, als nur in dem Rahmen einer im Eigeninteresse handelnden wirtschaftlichen Elite der Stadt.

Ein großes Konjunkturförderprogramm wurde 1992/93 eingeleitet. Es sieht innerhalb eines Zeitraumes von 5 bis 7 Jahren, also bis 1997/2000 Investitionen von \$ 4,7 Mrd. vor, um 30 000 neue Arbeitsplätze in der Kernstadt, ohne Einrechnung des Central Artery Projekts, zu schaffen. Dabei wird ein integrierter Ansatz angewendet, der zwar auf die 6 Eckpfeiler der Bostoner Wirtschaft bezogen ist, aber für den ganzen Ballungsraum, den Staat Massachusetts sowie die Region Neuengland bedeutend ist. Das Maßnahmenbündel schließt Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch mehrere Mega-Projekte ein, die die Bautätigkeit sofort ankurbeln. Milliardeninvestitionen fließen gegenwärtig in medizinisch-gentechnische Großanlagen, um ca. 20 000 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Ferner werden öffentliche Einrichtungen ausgedehnt und um mehrere Gebäude erweitert. Dabei wird eine geographische Streuung angestrebt: 11 der 16 Großprojekte werden im Ring der Disinvestition zwischen der Downtown und den südwestlichen *suburbs* angelegt, d. h. in Roxbury, Mission Hill, South Boston, South End, Brighton, Fenway.⁵

8.1.3. Ausbau und Diversifizierung der »Tandem-Industrien«

Ein zweiter Schwerpunkt sind Strategien zur Förderung der »Tandem-Industrien« Bostons: (a) Biotechnologie, Pharma-Industrie, medizinische Instrumente und (b) Großkliniken, medizinische Forschungseinrichtungen und Universitäten. Der Ausbau und die Erweiterung der großen Ausbildungsstätten und Hospitäler (die *institutional economy*) ist bedeutender Bestandteil der Planung. Der Großraum Boston ist mit über 135 Biotechnologiefirmen das größte Zentrum biomedizinischer Forschung in den USA: In der Kernstadt allein befinden sich die 25 größten biomedizinischen Forschungszentren der USA. Drei große Forschungszentren (Harvard Medical School, Tufts University Downtown, und Boston University Medical School), die alleine 1990 von der Bundesregierung 1/2 Mrd. \$ Forschungsgelder erhielten, befinden sich in der Kernstadt Bostons. Bundesweit sind von den 7 größten Kliniken der USA, die vom National Institute of Health mit den meisten Forschungsgeldern gefördert werden, 6 alleine in der Kernstadt Boston. Die gesamte Forschungsindustrie der Stadt Boston erhält einen größeren Absolutbetrag und prozentualen Anteil an Bundesforschungsgeldern als jede andere amerikanische Stadt oder Region. Dabei konnten mehrere biomedizinische Firmen von der Forschung in die Produktionsphase vorrücken. Die Stadtplanung will möglichst viele der neuen Produktionsstätten in der Kernstadt, speziell dem planungsvernachlässigten Südwestkorridor, ansiedeln.⁶

⁵ So wird beispielsweise das neue Hauptquartier der Bostoner Polizei im verfallenen Stadtteil Roxbury entstehen und das neue Bundesgerichtsgebäude in South Boston. Über der South Station wird South Station Technologies, ein gigantischer Forschungskomplex der Tufts University und der US Food and Drug Administration gebaut.

⁶ City of Boston, Office of the Mayor 1991: Building Boston's Economic Future. An Agenda for Economic Development. Boston, S.15-58.

8.1.4. Kernstadtindustrialisierung

Ferner wird der Aufbau einer industriellen Struktur der Kernstadt vorangetrieben, um Arbeitsplätze für die weniger gut Ausgebildeten zu schaffen und das *job mismatch* abzubauen. Dazu gehören Infrastrukturleistungen, Industrieparks und ein Politikpaket (Kredit, Subventionen, Steuervorteile, kostengünstiger Bodenerwerb), welches die traditionellen Industrien wie Druckereien, Verlagswesen, Metallverarbeitung und Lebensmittelproduktion stützen soll. Ferner werden Anreize für High-Tech- und v. a. Elektronikindustrien und die Herstellung medizinischer Hochpräzisionsinstrumente sowie den Ausbau einer New-Tech-Industrie z. B. Biotechnologie, Umwelttechnologie und Recycling sowie die Herstellung supraleitender Materialien gegeben. Auch der Ausbau der Hafenanlagen für eine Verdoppelung der Umschlagkapazitäten und der Bau eines Tiefwasserkanals in den inneren Hafenbecken, die Anbindung von Straßen/Tunneln und Schienenwegen an die Hafenanlagen auf beiden Seiten Bostons und die Bebauung des *Charlestown Navy Yard* sollen Bostons Position als wichtiges Zentrum traditioneller sowie High-Tech- und New-Tech-Industrien festigen und mit den übrigen nördöstlichen Ballungsräumen und den gesamten USA verbinden.

8.1.5. Attraktivitätssteigerung

Planungen zum Ausbau und der Verbesserung Bostons historischer und kultureller Attraktionen sind abgeschlossen, die Ausführungsphase hat 1992 begonnen. Der Ausbau historischer Stätten, der »Wiege der amerikanischen Revolution«, ferner *speciality malls* mit historischem Ambiente und Ausbau der Hotelindustrie sollen die Tourismusindustrie, die bereits sehr stark entwickelt ist, noch weiter ankurbeln.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes und des Umfelds der Kernstadt. Dafür wird der innerstädtische Grüngürtel (das von F. L. Olmstead im 19. Jahrhundert angelegte Emerald Necklace) auf der Fläche der Central Artery-Hochautobahn erweitert. Der Attraktivitätssteigerung dient auch die sorgfältige Renovation historischer Bausubstanz und ganzer ethnischer Stadtviertel, wie dem North End. Zur Verbesserung der Lebensqualität gehören auch: Ausbau und »Europäisierung« der großen Einkaufsboulevards in der Downtown und der historischen Back Bay mit Boutiquen, Galerien, Straßencafés; derzeit gibt es solche Beispiele in der Boylston Street, Commonwealth Avenue und Newbury Street. Der Ausbau anderer Geschäftsviertel, z. B. Copley Square/Prudential Center, Lafayette Place, Downtown Crossing, wird als wichtig angesehen, da täglich über eine halbe Million Menschen in die City of Boston pendeln, über 125 000 Studenten in der Kernstadt eingeschrieben sind (und einen Wirtschaftsfaktor von \$ 4 Mrd. jährlich darstellen), jährlich über 7 Mio. Besucher nach Boston kommen und ca. 23 Mio. Menschen pro Jahr auf Bostons Logan Airport landen bzw. zwischenlanden.⁷

⁷ City of Boston, Office of the Mayor 1991 op. cit., S. 37-43.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Verbesserung des Geschäftsklimas der Kernstadt Boston. Dafür wird die aktive Vermarktung der Stadt und der Region betrieben, v. a. der »Exportindustrien«, d. h. der Universitäten von Weltruf, des Tourismus und der Forschungsindustrie. Zur Vermarktung gehören auch Programme zum Aufbau eines innerstädtischen Arbeitskräfteangebots, welches den Anforderungen des Bostoner biomedizinischen und forschungsorientierten Arbeitsmarktes sowohl in den hochqualifizierten wie auch den minder- oder unqualifizierten Bereichen besser entspricht.

8.2. Maßnahmen zur Gewährleistung einer ausgewogenen Entwicklung der Kernstadt

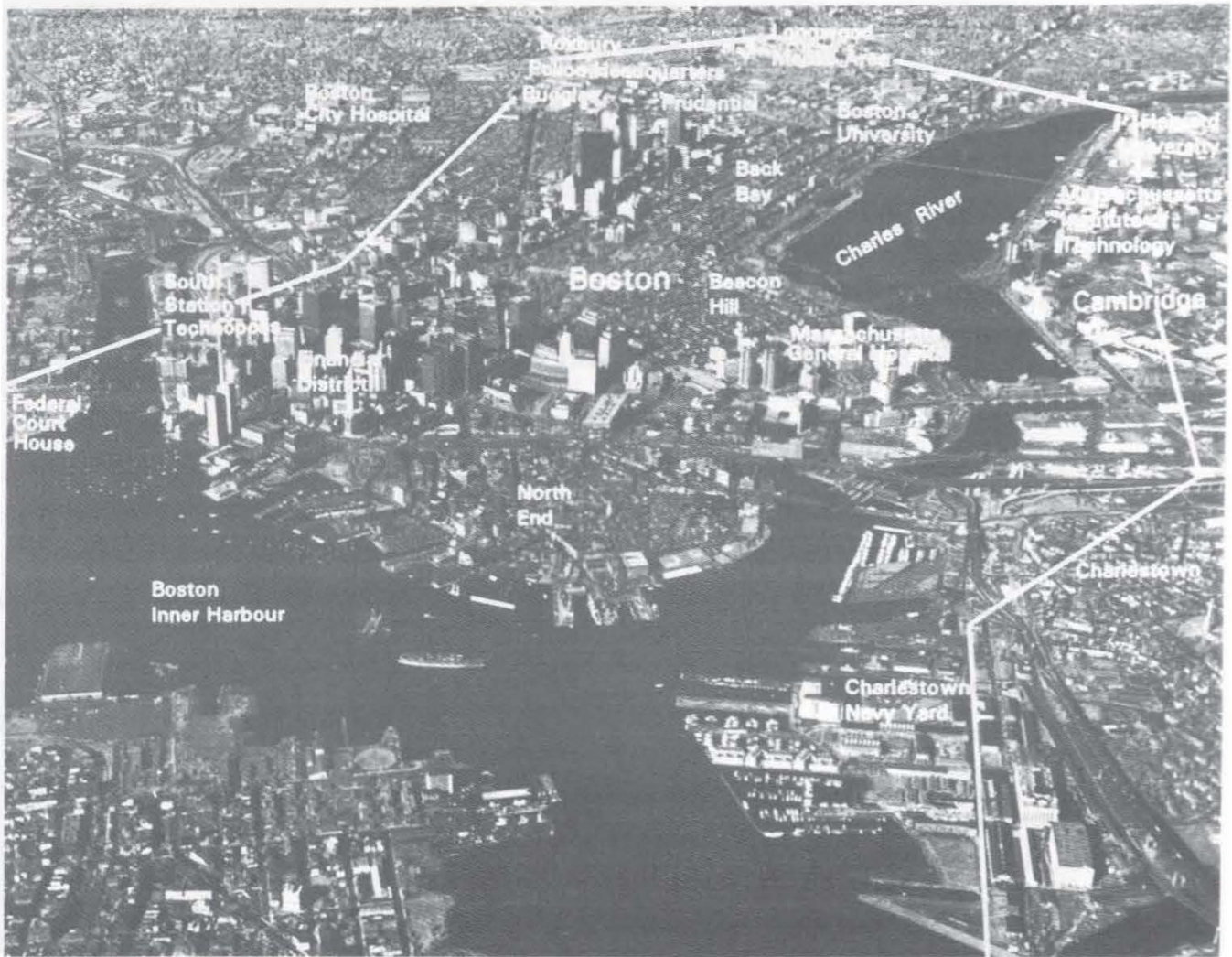
8.2.1. Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs - die Crosstown Bio-Science Line

Ein vierter Schwerpunkt liegt auf Investitionen im öffentlichen Nahverkehr, um Wirtschaftswachstum ohne negative Folgen für die Umwelt durch erhöhten Straßenverkehr zu ermöglichen. Dazu gehört der schon beschriebene Bau der neuen Crosstown Bio-Science Line entlang der wichtigsten bestehenden und neugeplanten biomedizinischen Forschungseinrichtungen quer durch die Downtown und CBD-nahe Bereiche (vgl. Abb. 8.3.).

Dies erleichtert das Pendeln innerhalb der Kernstadt, in der es nur wenig Hauptquerverbindungen gibt. Die Bio-Science Line bezeichnet ein ganzes Verkehrssystem; es besteht aus einer großen Umgehungsschnellbahn, ihren Zubringerbuslinien, den Verbindungen zu den großen Radialstraßen und U-Bahnlinien. Im Rahmen der Bio-Science Line wird auch das bestehende Verkehrssystem ausgebaut, und zwar die Großbahnhöfe North und South Station, die Nahverkehrsverbindungen in Roxbury, eine Nahverkehrsverbindung nach South Boston, Fährverbindungen im Großraum Boston, eine Schnellbahn zum Flughafen und eine Hochgeschwindigkeitsbahn nach New York City. Dieses Verkehrssystem ist auf den biomedizinischen Forschungssektor, u. a. die Zentren Newmarket/South End, Ruggles Center, Longwood Medical Area, Olmstead Plaza, MIT/Kendall/East Cambridge, Allston Landing und Charlestown Navy Yard orientiert, in denen 40 000 neue Arbeitsplätze entstehen, davon 28 000 in der City of Boston auf beiden Seiten des Hafens und 12 000 in Cambridge. Diese Zentren im Korridor der geplanten Bio-Science Linie hatten 1991 eine Beschäftigtenzahl von 92 000 Personen, die derzeitigen und geplanten Investitionen der großen Institutionen und privater Konzerne sollen diese Zahl über einen Zeitraum von 12 Jahren auf 135 000 erhöhen.⁸

⁸ ibid.

Abb. 8.3. Die geplante Crosstown Bio-Science Line im Luftbild



Quelle: Landslides Aerial Photography Alex McLean, Boston
 Bearbeitung: G. Hellmuth

8.2.2. Die Einbindung von Roxbury und Dorchester in den Wirtschaftskreislauf

Durch die beiden nächsten Elemente des Revitalisierungsplanes hebt sich Bostons wachstumsorientierte Strategie von denen in anderen Städten, wie z. B. Atlanta, deutlich ab. Ein Schwerpunkt liegt auf Maßnahmen zur gerechten Verteilung von Arbeitsplätzen an Kernstadtbewohner und Wirtschaftswachstum in Gebieten außerhalb der Downtown. Da in den meisten amerikanischen Innenstädten ein Ungleichgewicht zwischen Arbeitskräfteangebot und Nachfrage besteht, versucht man dieses Problem, das zwar in Boston mit seinen vielfältigen Bildungseinrichtung generell kein Problem ist, wohl aber einzelne Stadtviertel überproportional betrifft (Roxbury und Dorchester), über einen integrierten Ansatz zu lösen. Dazu gehören: Erleichterungen für gewerbliche und industrielle Investitionen in diesen beiden Stadtteilen, gezielte Ausbildungsprogramme für weniger qualifizierte Anwohner dieser Stadtteile, die einen Einstieg in den biomedizinischen Arbeitsbereich ermöglichen; ferner werden die Lehrpläne Bostoner Schulen auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abgestimmt

und Sonderprogramme in den verfallenen Stadtvierteln eingeführt, die auf den Einstieg in das Berufsleben vorbereiten. Die gezielte Ausbildung von Arbeitskräften für die biomedizinische Forschung und Produktionsstätten, die zusammen mit den Großkliniken Bostons größten Arbeitgeber darstellen (12 % aller Kernstadtarbeitsplätze), ist besonders wichtig. Verschiedene städtische Behörden, die Universitäten und Forschungseinrichtungen, Krankenhäuser und Stiftungen kooperieren in diesen Programmen. Die Auszubildenden erhalten z. T. Gehälter und Studiengebühren während der sechsmonatiger bis zweijährigen Lehrgänge; alleinstehende Mütter ohne abgeschlossene Ausbildung bekommen vielfältige Hilfen, um sich auf den Berufseinstieg vorbereiten zu können.

Ferner werden Maßnahmen gegen die Bostoner Finanzinstitute verstärkt⁹, die nur in geringem Maße oder gar nicht Kredite an Bewohner aus verfallenen Stadtvierteln vergeben. Der mögliche Abzug von Kapital in städtischer Kontrolle, wie z. B. Subventionen des Bundes oder die Rentenfonds des öffentlichen Dienstes, sind bereits erfolgreich als Druckmittel gegen die Banken eingesetzt worden, welche ihre Politik des *redlining* in einer abgeschwächten Form beibehielten, obwohl diese Praktik durch den US Supreme Court in den 70er Jahren verboten wurde. Dadurch erhalten Minoritäten mehr finanzielle Unterstützung und Darlehen; das Kleingewerbe in den Stadtvierteln mit hoher Konzentration von Minderheiten erlebt einen neuen Aufschwung. Außerdem gibt es eine aggressive Durchsetzung und Bestrafung bei Nichtbeachtung der *Boston residents job policy*, nach der 50 % aller Arbeitsplätze an Kernstadtbewohner, 30 % an Minoritäten und 10 % an Frauen vergeben werden müssen. Darüber hinaus wird der Wohnungsbau durch die schon beschriebene »Linkage-Politik« gebietsspezifisch eingesetzt.

In ihrer Wachstumsorientierung und Größenordnung ähnelt dieses Strategiepaket teilweise den Planungen für »Washington 2050« (vgl. Kap. X) oder den in den vergangenen Jahrzehnten betriebenen Großplanungen in Atlanta. Die sozialorientierte Komponente (»Linkage-Politik«), der Bostoner Sozialvertrag und die eindeutigen städtischen Prioritäten verkörpern jedoch eine völlig andere Vision von der Stadtentwicklung und Revitalisierung, als dies in den beiden anderen Städten der Fall ist. Die Strategieentwicklung begann in den 80er Jahren mit einer bewußten Kehrtwende. Während alle früheren Strategien Bostons darauf ausgerichtet waren, die Downtown umzugestalten und die Wirtschaft anzukurbeln, wurden bereits während des Booms der 80er Jahre Überlegungen getroffen, den Südwestkorridor der Kernstadt zu revitalisieren. Teile dieser umfassenden Revitalisierungspolitik für die Problemgebiete sind die »Linkage-Politik«, der Bostoner Sozialvertrag, die geographische Konzentration von öffentlich gefördertem Wohnungsbau, der Ausbau von Geschäftszeilen und Gemeindevorrichtungen in diesem Korridor, sowie der Zugang zu Beschäftigungszentren über die geplante Bio-Science-Linie, ebenso wie die aktive Industrialisierungspolitik der

⁹ Bostoner Behörden haben bereits durch die Androhung, ihre Rentenfonds aus Bostoner Banken abziehen, erhebliche Zugeständnisse von Banken erzwungen.

Stadt durch das Economic Development and Industrial Council (EDIC) und die Schaffung steuerbegünstigter »Enterprise-Zonen« im Südwestkorridor, die Gesetzgebung des Bundesstaates zur Unterstützung der Stadtteilorganisationen, Abgabe von Vollmachten an CDCs sowie massive Einflußnahme der Stadt auf die Kreditvergabepolitik der Bostoner Großbanken zugunsten der verfallenen Stadtviertel.

8.2.3. Umverteilung der Entscheidungsbefugnisse im Planungsprozeß - *Community Empowerment*

Neben den umfassenden Strategien zur wirtschaftlichen Entwicklung verdienen verschiedene andere Umverteilungskonzepte und -mechanismen Aufmerksamkeit. Dazu gehören Maßnahmen zur Stärkung von Selbsthilfemechanismen in den Stadtteilen, d. h. von Bürgerinitiativen, Stadtteilorganisationen und Nachbarschafts-Aufbaugesellschaften, welche eigenverantwortlich planen. Sie sollen stärker als Entwicklungsressource genutzt werden.

Die Stadtteilorganisationen und -aufbaugesellschaften sind ein gleichberechtigter Partner in der Dreieckspartnerschaft, die die Revitalisierung Bostons vorantreibt. Die Bedeutung, welche den CDCs im offiziellen Planungsprozeß eingeräumt wird, zeigt sich in mehrfacher Weise, z. B. in:

- der finanziellen Unterstützung von CDCs und dem Aufbau von Koalitionen aus CDCs, deren wichtigste die Boston Housing Partnerships ist.
- dem Mitspracherecht in der Planung, das den CDCs erlaubt, ihre Vorschläge auch kurzfristig in den langjährigen Flächennutzungsplan integrieren zu können.
- den Sonderpartnerschaften zwischen einzelnen Behörden, Stadtteilen und CDCs.
- dem Schwerpunkt auf Programmen für Jugendliche in den Slums.
- der Aufgabe städtischer Planungskontrolle bei strategisch wichtigen Stadtteilen.
- den weitreichenden Sondervollmachten an CDCs für die Planung solcher Gebiete.
- der Änderung großflächiger städtischer Revitalisierungspläne unter Druck der CDCs und inhaltliche Zugeständnisse an die *neighborhoods*.

8.2.3.1. Förderung der »Grassroots«-Planungsinfrastruktur in Stadtteilen des Verfalls

Boston betreibt eine aktive Pflege der Stadtteilorganisationen, welche durch finanzielle und technische Hilfe unterstützt werden. Zudem wird die »Grassroots«-Planungsebene über den Aufbau von Organisationen unterstützt, deren Hauptzweck es ist, CDCs ins Leben zu rufen und Stadtteile zu mobilisieren. Boston Housing Partnerships ist nur die wichtigste, aber nicht die einzige Organisation, die den *institution-building process* in Nachbarschaften fördert.

Es gibt neben der progressiven Vorreiterrolle, welche die Stadt Boston traditionsgemäß ausübt, handfeste ökonomische Gründe für die Unterstützung der Stadtteilorganisationen. Diese sind die Mittelkürzungen aus dem CDBG-Programm und der Wegfall der UDAG-Mittel, den beiden wichtigsten Bundesprogrammen für Kommunen. Dadurch ergab sich für die Städte die Notwendigkeit, verstärkt andere Geldquellen zu erschließen; dies sind in erster Linie Stiftungen. Da Stiftungen weitgehend nur gemeinnützige CDCs, nicht aber die Revitalisierungsmaßnahmen der Kommunen finanzieren, müssen die CDCs stärker berücksichtigt werden; Städte müssen also eine Bereitschaft zeigen, Zugeständnisse an CDCs zu machen. Das heißt, die Stadtplanungsbehörden »bezuschussen« die Nachbarschaftsgruppen mit städtischem Grundbesitz und gewähren technische Hilfe, die Stiftungen finanzieren die geplanten Projekte in den Nachbarschaften. Diese basisdemokratische Entwicklung seit den 80er Jahren ist begrüßenswert; sie hat jedoch auch Nachteile. Finanzielle Gründe können Städte veranlassen, einen Großteil der Planung außerhalb der Downtown an die Nachbarschaften abzuwälzen. Die Stadtteile wären damit aber überfordert. In Anbetracht der Dimensionen und Dynamik des Verfalls können CDCs keine schnellen Lösungen bieten. Dies ist allerdings auch nicht das Ziel der CDCs. Gegenwärtig bemühen sich CDC-Koalitionen in Boston, den Stadtteilorganisationen und Bürgerinitiativen darzulegen, daß sie ebenso wie die offiziellen Planungsbehörden in einem 30 - 50-jährigen Planungszeitraum operieren sollten. Ein Hauptanliegen sehen die CDC-Verbände darin, die Bewohner gegen die übliche Art der Revitalisierung zu mobilisieren. Als karitative steuerfreie Einrichtungen dürfen CDCs zwar keiner Lobbytätigkeit nachgehen, aber sie dürfen Bürger motivieren, politischen Druck auszuüben. Das Credo der CDCs und ihrer Verbände ist daher *fight if you don't want your neighborhood knocked down for speculation*. Das bedeutet in erster Linie, auf die Gesetzgebung einzuwirken¹⁰; dies ist in Boston bereits erfolgreich geschehen.¹¹

¹⁰ Die Besitzer von Großwohnanlagen sollen per Gesetz verpflichtet werden, Investitionen vorzunehmen, die über die übliche Einhaltung grundlegender baupolizeilicher Vorschriften hinausgehen, um reale Verbesserungen in Verfallsgebieten zu erreichen.

¹¹ CDC-Verbände versuchen, gegen die spekulativen Landkäufe großer Institutionen in Slumarealen einzuwirken, wodurch die Bevölkerung verdrängt und Brachland geschaffen wird. In einem Fall konnten CDC-Verbände erwirken, daß ein Konsortium aus medizinischen Institutionen auf einem solchen Areal (Mission Hill/ Longwood Medical Area) Ersatzwohnungen für Alte und Behinderte schaffen mußte.

Den Bostoner Bürgerinitiativen und Stadtteilorganisationen wird routinemäßig ein Mitspracherecht bei allen Bebauungen und Nutzungen, die sich auf Areale über 5 Acres erstrecken, eingeräumt. Überprüfung der Kosten und Nutzen, der sozialen Auswirkungen einer Planung, sowie der »Linkage-Auflagen« werden in öffentlichen Anhörungsverfahren beraten und zur Abstimmung gebracht. Ein eventuelles Veto des Bürgermeisters kann durch nochmalige öffentliche Anhörung und nochmalige Abstimmung außer Kraft gesetzt werden.¹² Eine Besonderheit des Verfahrens ist, daß in Boston kein ad hoc oder *spot zoning*, d. h. eine kurzfristige Änderung der Flächennutzung unter Ausschaltung der planungsbetroffenen Nachbarschaften vorgenommen werden kann, wie z. B. in Washington D. C. Diese Möglichkeit wurde 1987 aufgehoben; alle neuen Zonierungsvorschläge werden einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht und von ihr mitentschieden.

Dies erlaubt den *neighborhoods*, ihre Entwicklung eigenverantwortlich zu gestalten. Für ihre Vorschläge können Stadtteile und Stadtteilorganisationen den Interim Planning Overlay District (IPOD)-Prozeß benutzen. Dabei machen Bürgergruppen Änderungsanträge zum Flächennutzungsplan: diese formulieren besondere Gemeindebelange und sollen für mehrere Jahre in Kraft treten. Änderungswünsche betreffen häufig die Ausweisung von Gewerbe- und Büroflächen zu Wohnflächen. Damit kann eine drohende Ausweitung der Downtown oder anderer Subzentren in die Nachbarschaften, d. h. Bevölkerungsverdrängung, verhindert werden. Der IPOD-Prozeß besteht zwar auch in anderen Städten, z. B. in Washington D. C.; dort wird aber den Stadtteilorganisationen und Bürgerinitiativen nicht das gleiche Gewicht eingeräumt wie in Boston. In Boston haben IPODs seit 1986/87 in West Roxbury, Boylston Street, Allston-Brighton, Roxbury, East Boston, Jamaica Plains und Dorchester Avenue größere Zonierungsänderungen im Sinne der ansässigen Bevölkerung bewirkt. Weitere Initiativen für IPOD-Umzonierung wurden 1990 in Roslindale, West Roxbury, South End, Hyde Park, Charlestown, Dorchester, Fort Point Channel, Mattapan, South Boston, Mission Hill, Mission Hill/Fenway/Kenmore angeregt.¹³ Der IPOD Prozeß, der durch Bundesgesetze geschaffen wurde, wird in Boston als Ventil für die Nachbarschaftsgruppen verstanden. Es ist eine legale Möglichkeit, in einem Planungsprozeß »von unten« innerhalb eines zehnjährigen Flächennutzungsplans bürgerinitiierte Vorschläge für eine Nachbarschaft einzubringen und durchzusetzen.

¹² City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1986: Zoning Procedures for Master Plan/PDA. Boston.

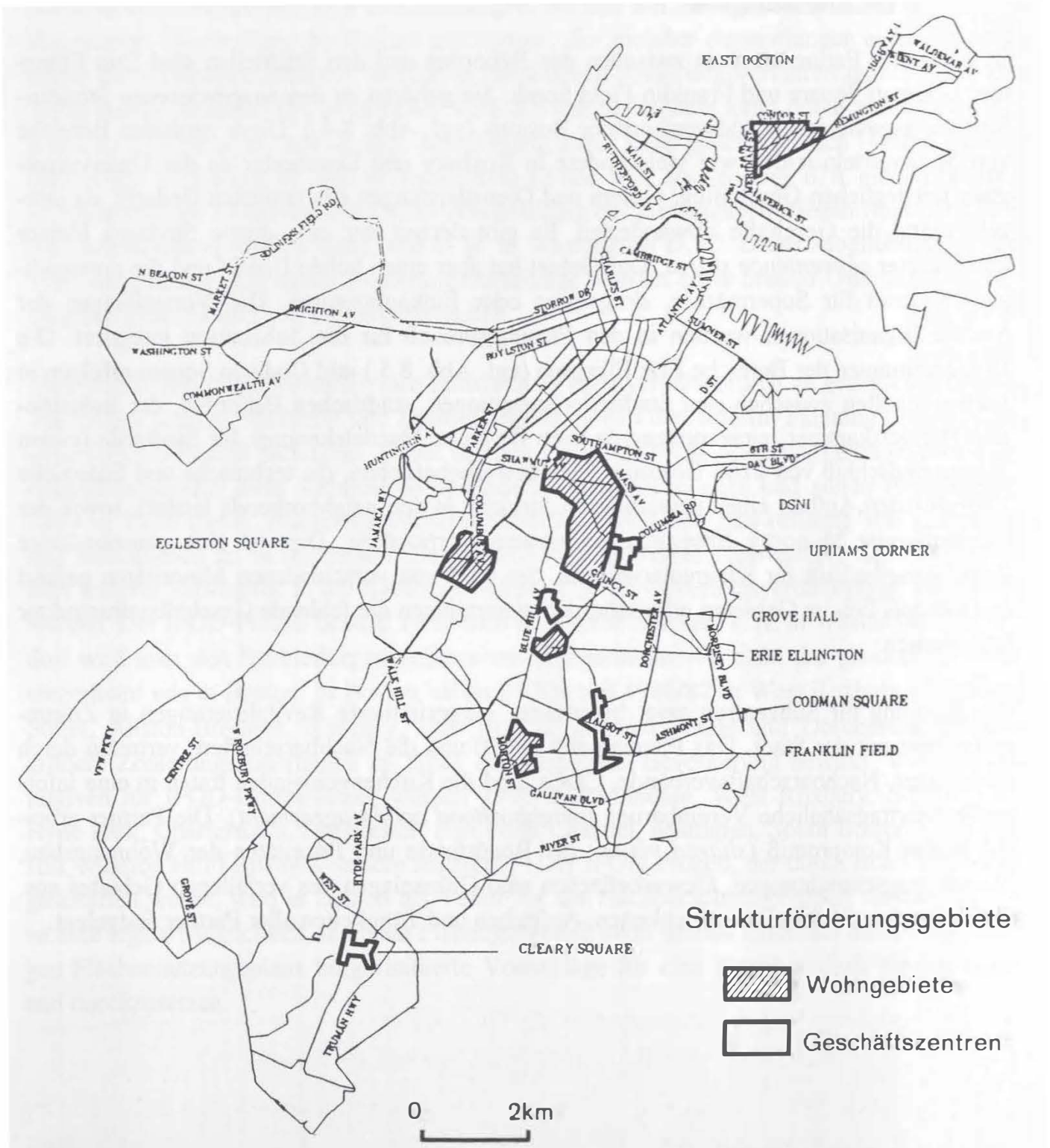
¹³ City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1990: A Plan to Manage Growth, Briefing Material. Boston.

8.2.3.2. *Public-private partnerships* für kleinräumige Revitalisierung - das Subzentrum Erie Ellington

Beispiele für Partnerschaften zwischen den Behörden und den Stadtteilen sind Erie Ellington, Codman Square und Franklin Field South. Sie gehören zu den ausgewiesenen Strukturförderungsgebieten im Südwestkorridor Bostons (vgl. Abb. 8.4.). Diese zentralen Bereiche von Stadtvierteln leiden wie viele andere in Roxbury und Dorchester an der Unterversorgung mit jeglichen Geschäften, Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs, da jahrzehntelang die Geschäfte abwanderten. Es gibt derzeit nur eine dünne Streuung kleiner überteuerter *convenience stores*. Das Gebiet hat aber einen hohen Bedarf und die notwendige Kaufkraft für Supermärkte, *drugstores* oder Einkaufszentren. Die Vorstellungen der Stadtteilorganisationen wurden in den Planungsprozeß für die Subzentren integriert. Die Umgestaltungen der Bereiche Erie Ellington (vgl. Abb. 8.5.) und Codman Square erfolgen in Partnerschaften zwischen den Stadtteilorganisationen, städtischen Behörden, der Industrie- und Handelskammer, einer neugegründeten Bostoner Handelskammer für Stadtteile (einem Zusammenschluß von 2200 Bostoner Kleingewerbebetrieben, die technische und finanzielle Hilfe für den Aufbau einer gewerblichen Struktur in den neighborhoods leistet), sowie der Massachusetts Minority Enterprise Investment Corporation. Dies ist eine gemeinnützige Aufbaugesellschaft für Kleinunternehmen. Sie wird von verschiedenen Minoritäten geführt und hat das Ziel, in Gebieten ethnischer Konzentrationen die fehlende Geschäftsinfrastruktur aufzubauen.

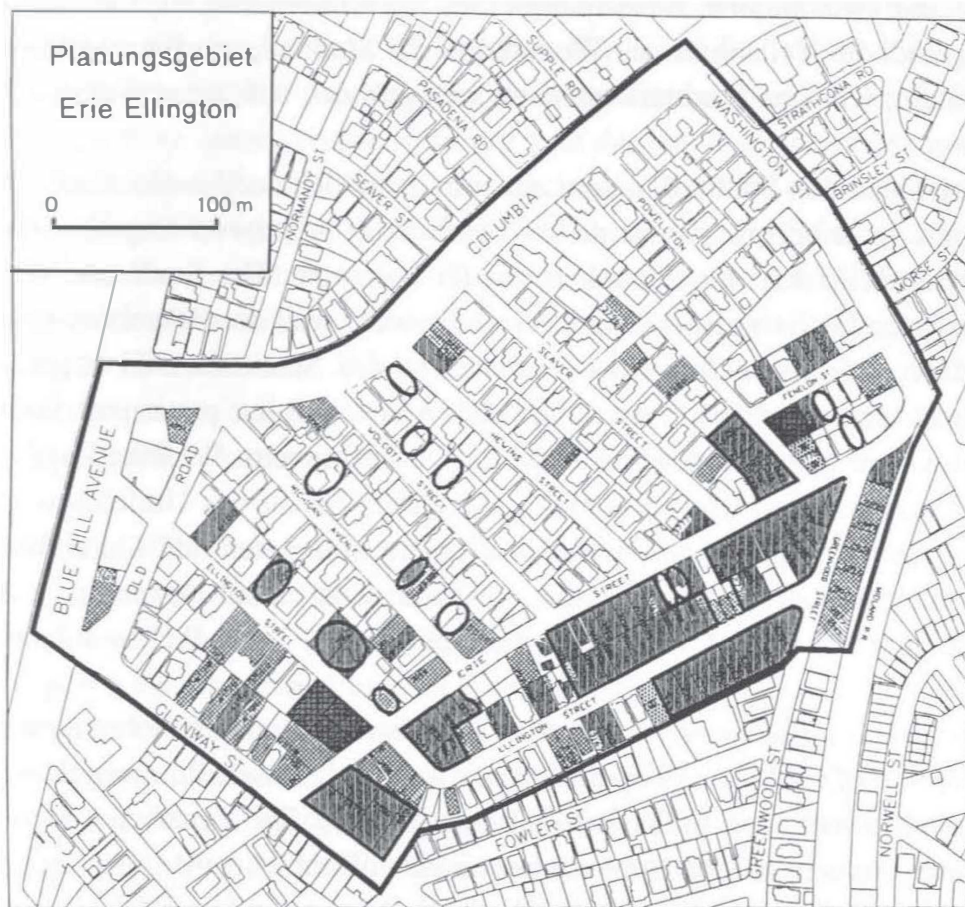
Die Planung für Subzentren zeigt behutsame, bürgerinitiierte Revitalisierungen in Zusammenarbeit mit der Stadt. Das Planungsamt (PFD) und die Nachbarschaften, vertreten durch Bewohner, Nachbarschaftsverbände, CDCs, und die Kirchengemeinden traten in eine informelle, vertragsähnliche Vereinbarung (*neighborhood action agreement*). Die Partner arbeiten einen Kompromiß (*shared vision*) der Bedürfnisse und Prioritäten der Wohnungsbau, Versorgungseinrichtungen, Gewerbeflächen und Grünanlagen des verfallenen Gebietes aus. Auch werden die Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Tätigkeiten aller Partner festgelegt.

Abb. 8.4. Strukturförderungsgebiete im verfallenen Südwestkorridor Bostons







Quelle: City of Boston, Public Facilities Department, 1992
 Bearbeitung: G. Hellmuth

Abb. 8.5. Das Planungsgebiet Erie Ellington



Quelle: PFD 1992 The Erie - Ellington Neighborhood Action Agreement

-  leere Gebäude und Grundstücke im Privatbesitz
-  Freiflächen
-  gewerbliche Nutzung
-  Wohnungsbauprogramm 747

Quelle: City of Boston, Public Facilities Department, 1992

Bearbeitung: G. Hellmuth

8.2.3.3. Partizipatorische Sanierung einer Nachbarschaft - Franklin Field South

Im Falle Franklin Field South erarbeiteten die Anwohner die folgenden Prioritäten: die regelmäßige städtische Müllabfuhr von den vakanten städtischen Grundstücken, Einrichtung von Grünflächen und Spielplätzen, den Bau von Wohnungen und einem Gemeindezentrum. Für die Stadt war es vorrangig, daß in dem Stadtteil selbst eine Verantwortlichkeit für den Aufbau und Erhalt des Stadtteils entsteht. Der ausgearbeitete Kompromiß bestand darin, daß die Stadt die Mittel für private Renovationen sowie eigentumsfördernde Maßnahmen in der Nachbarschaft erhöhte. Der Stadtteil erklärte sich bereit, eine soziale und Planungsinfrastruktur zum Nutzen des Stadtteils aufzubauen. Dazu gehören »Crime-Watch-Gruppen«

speziell gegen den Drogenhandel, die freiwillige Beteiligung an Müll- und Abfallsammlung und an dem Erhalt der Grünflächen, Einrichtung eines Jugendkomitees zur Planung von Gemeindebegrünung und die Teilnahme an Workshops im Stadtteil, in denen »Community-Aktivist« vermitteln, wie man Stadtteilorganisationen gründet, aufbaut und verwaltet.

Die Stadt unterstützt also den Stadtteil, indem ein subtiler Druck auf die Gemeinde ausgeübt wird. Die Gemeinde muß beispielsweise selber regelmäßig »Clean-up-Tage« veranstalten, damit die städtische Müllabfuhr ihre Tätigkeit wieder aufnimmt. Die Stadt und die private Müllabfuhr hatten ihren Betrieb in dem Stadtteil eingestellt, weil die Bewohner regelmäßig große Mengen Mülls auf den städtischen Grundstücken des Stadtteils wild abgeladen hatten.¹⁴ Die Stadt geht also in den Partnerschaften davon aus, daß nur partizipatorische Revitalisierung auf Dauer die gewünschten Resultate bringt: verbesserte Wohnbedingungen, ein schöneres Umfeld, sowie eine Motivation zum dauerhaften Erhalt des Umfelds werden nur durch eigene Arbeitseinsatz garantiert. Bei allen Planungsaktivitäten und Durchführungsarbeiten in den Verfallsgebieten liegt ein wichtiger Schwerpunkt darauf, Jugendliche zu beteiligen, da diese Gebiete eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen aufweisen.

Die Franklin Field South Initiative wird von dem Stadtviertel als erfolgreich angesehen, das Erie Ellington Projekt lief im März 1992 erfolgreich an. Nach diesen Pilotprojekten werden weitere Sonderpartnerschaften in anderen Stadtvierteln tätig. Die Partnerschaften werden von allen Beteiligten als sinnvollste Nutzung begrenzter öffentlicher Mittel angesehen; sie werden bedürfnisgerecht vor Ort eingesetzt, und nicht in einem »Top-Down-Ansatz«, der die Bewohner bevormundet und keine nachhaltige Verbesserung erzielen kann. Vielmehr wird durch die Partnerschaft die Selbsthilfemotivation der betroffenen Bevölkerung angekurbelt. Diese beiden Projekte nehmen zwar im Vergleich zu den riesigen Arealen, die der Revitalisierung bedürfen, nur eine bescheidene Rolle ein, dennoch stellen sie eine Signalwirkung einer behutsamen, von unten mitgetragenen und mitverantworteten Revitalisierung dar. Diese Art der Planung unter Berücksichtigung und Integration des Selbsthilfe- und Selbstorganisationsaspekts ist ebenso bedeutsam wie der Übergang von exogenen zu endogenen Entwicklungsstrategien in der Entwicklungsplanung der Dritten Welt.

8.2.3.4. Übergabe strategisch wichtiger Stadtteile an Stadtteilorganisationen

Die Stadt hat große Zugeständnisse an die Stadtteilorganisationen von Roxbury gemacht, welche die Richtung der Entwicklungen im Stadtteil ändern wollten.¹⁵ Roxbury ist ein attraktives z. T. hügeliges Gebiet mit alter Bausubstanz, denn die Gebäude wurden von 1870 - 1900 errichtet. Der Stadtteil gehörte ehemals zu den eleganten *streetcar suburbs* von Boston

¹⁴ City of Boston, Public Facilities Department Housing and Neighborhood Development Division 1992: Franklin Field South - Neighborhood Partnership Initiative Action Agreement. Boston.

¹⁵ Gaston, M. und Kennedy, M. 1987: Capital Investment or Community Development? The Struggle for Land Control by Boston's Black and Latino Community. Antipode, Vol. 19, Nr. 2, S. 178 - 209.

und war bis in die 50er Jahre ein mittelständisches jüdisches Wohnviertel. In den 50er Jahren wurde Roxbury zum Schwarzenghetto; seine Bevölkerung wuchs durch Umsetzung aus den Gebieten der Downtown und CBD-nahen Bereiche, die während des *Urban Renewal* abgetragen worden waren.¹⁶ Auch durch die Gentrifizierung des Bostoner South End in den 70er und frühen 80er Jahren wurde Roxbury zum Auffangbecken armer innerstädtischer Minoritäten. Der *Urban Renewal* hatte aber auch vor Roxbury nicht halt gemacht, sondern große Areale für die Errichtung von Schulen, Wohnungen und Stadtautobahnen abgetragen, welche später nicht gebaut wurden. So hat v. a. das Gebiet Dudley Triangle, das nur 1,5 Meilen von der Downtown entfernt liegt, den in der ganzen Stadt größten Anteil an freien, unbebauten Grundstücken. Dies macht das Gebiet für eine mögliche Ausdehnung der Downtown interessant. Zudem machen die historische Bausubstanz und die CBD-Nähe den gesamten Stadtteil Roxbury zu einem Kandidaten für Gentrifizierung.

Die Befürchtung, daß eine Ausdehnung des CBD in den nördlichen Teil Roxburys geplant ist, gründet sich auf mehrere Tatsachen: (1) die Downtown hat die Grenzen ihrer physischen Bebaubarkeit erreicht, neue Wachstumsbeschränkungen kommen zum Tragen. Außerdem läßt die vorgesehene Untertunnelung der Central Artery nur geringfügig Neubauten zu, da in erster Linie eine Parklandschaft entstehen soll. (2) Roxbury liegt nur wenige Autominuten von der Downtown und hat eine gute Verkehrsanbindung. (3) In Roxbury befindet sich der größte Anteil des Immobilienbesitzes, den die Stadt überhaupt hat, z. B. die Parzellen des »Projekts 747«, die trotz städtischer Sanierungsbemühungen jährlich um ungefähr 150 neue Grundstücke/Gebäude ansteigen. Alleine im Dudley Triangle von Roxbury, in dem 70 % der Wohneinheiten von Brandstiftung und Leerstand gekennzeichnet sind, sind über 1000 freie Grundstücke in städtischem Besitz. Jahrzehntelange Vernachlässigung dieses Bereichs durch die städtische Planung, wie auch die Kreditpolitik der Banken, die für Gebäuderenovationen in Lower Roxbury kein Geld bereit stellt, ließen Dudley Triangle vollends verfallen. Freie Grundstücke wurden zu illegalen Müllkippen, unbewohnte, vandalisierte, abgebrannte Hausruinen inmitten verfallener, aber bewohnter Gebäude kennzeichnen den Stadtteil, der laut Boston Globe einen Eindruck wie »Saigon in seinen schlimmsten Tagen« macht. (4) Es gab Beispiele, in denen die Stadt von ihrer offiziellen sozialverträglichen Revitalisierung abrücken wollte. So wurden 1985 geheime Pläne der Boston Redevelopment Authority bekannt, Roxburys zentrales und zugleich verfallendstes Gebiet (Dudley Square) zu revitalisieren.¹⁷ Es sollte ein Mega-Mischnutzungskomplex im Gesamtwert von \$ 750 Mio. errichtet wer-

¹⁶ City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1992: Neighborhood Planning and Zoning. The Interim Planning Overlay District Roxbury. Boston. Bei dem Verfall und der ethnischen Umschichtung, welche nach den 50er Jahren einsetzten, handelte es sich um ein Beispiel ungewollter nachteiliger Nebeneffekte der Stadtplanung. Diese hatte verstärkt Sozialwohnungen in Roxbury gebaut, weil man davon ausging, daß die Akzeptanz für einen großen Bevölkerungsanteil sozial Schwacher in dem Stadtteil Roxbury, der als liberal galt, größer als anderswo im Stadtgebiet war. Innerhalb weniger Jahre wanderte aber der weiße Mittelstand völlig ab, vgl. Levine, H. und Harmon, L. 1992: *The Life and Death of an American Jewish Community. A Tragedy of Good Intentions*. New York.

¹⁷ City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1984: *The Dudley Square Plan: A Strategy for Neighborhood Revitalization*. Boston.

den. Dies sollte einen ähnlichen Effekt nach sich ziehen, wie seinerzeit der Bau des Prudential Center inmitten eines Verfallsgebietes hatte. Der Prudential Komplex markierte den Endpunkt eines Entwicklungskorridors von der Downtown in den Südwesten Bostons. Die Bebauung des Dudley Square hätte diese Entwicklungsachse geradlinig verlängert und einen neuen Endpunkt geschaffen. Die Pläne sahen vor, Dudley Square in ein historisch nachempfundenes Stadtzentrum umzuwandeln, dessen Mittelpunkt ein Einkaufszentrum im Stil der Galerie von Mailand sein sollte. Ferner waren manhattanisierte Büroflächen geplant und Umwandlung der bestehenden sozialgebundenen Wohnungen in Eigentumswohnungen; zudem war der Neubau von 1200 Wohneinheiten der gehobenen Preisklasse vorgesehen. Eine Bevölkerungsumstrukturierung wäre die Folge gewesen; das Signal für eine Ausdehnung der Downtown wäre gegeben. Diese Planung war der erste Versuch der BRA, in Gebieten außerhalb ihrer Zuständigkeit (d. h. der Downtown) aktiv zu werden und in eine Nachbarschaft einzudringen. Da in diesem Stadtteil 95 % der schwarzen Bevölkerung von Boston lebt, wurde der Plan zu einem Politikum. Unter massivstem Widerstand der ansässigen Bevölkerung konnte er vereitelt werden, trotzdem wirkte er sich zum Nachteil für Lower Roxbury aus. Die Bekanntgabe der Pläne hatte Spekulanten in Aktion gerufen, welche über Drohungen Hausverkäufe zu Billigpreisen erzwingen wollten (*block busting*). Die Zahl der Brandstiftungen stieg darauf sprunghaft an. Dadurch wurde einerseits den Drohungen Nachdruck verliehen, andererseits wurde versucht, durch die Versicherung einen höheren Preis als durch schnellen Verkauf zu erzielen. (5) Auch das Auslaufen der Sozialbindung auf rd. 3000 Sozialwohnungen des Bundeswohnungsbauministeriums in Roxbury deutete Ende der 80er Jahre darauf hin, daß eine Bevölkerungsumstrukturierung durch Gentrifizierung bevorstand. Daher unternahmen die Bewohner den Versuch, das Gebiet als selbständige Stadt »Mandela« aus der City of Boston ausgemeinden zu lassen, dies schlug allerdings fehl. Der Druck auf städtische Behörden wuchs jedoch durch Bürgerinitiativen, und es wurden Maßnahmen ergriffen, die Sozialbindung zu verlängern. Dies führte zu dem schon beschriebenen Projekt der Granite Properties.

8.2.3.5. Sondervollmachten für Stadtteilorganisationen - die Dudley Street Neighborhood Initiative

In Roxbury entwickelte sich daraufhin eine sehr starke Nachbarschaftsinitiative: die Organization for a Greater Roxbury Neighborhood Authority. Sie wollte durchsetzen, daß Bürgerinitiativen aus ihrem Zuschauerstatus heraus kämen, behördenähnliche Befugnisse erhalten und alternative Planungen vornehmen können. Daraus entwickelte sich die Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI). Sie ist derzeit einzigartig in der Stadtteilrevitalisierung in den USA. Die DSNI ist eine Koalition, die mehrheitlich aus Anwohnern, aber auch aus Kirchen- und Geschäftsvorständen, CDCs, ethnischen Verbänden und anderen sozial relevanten

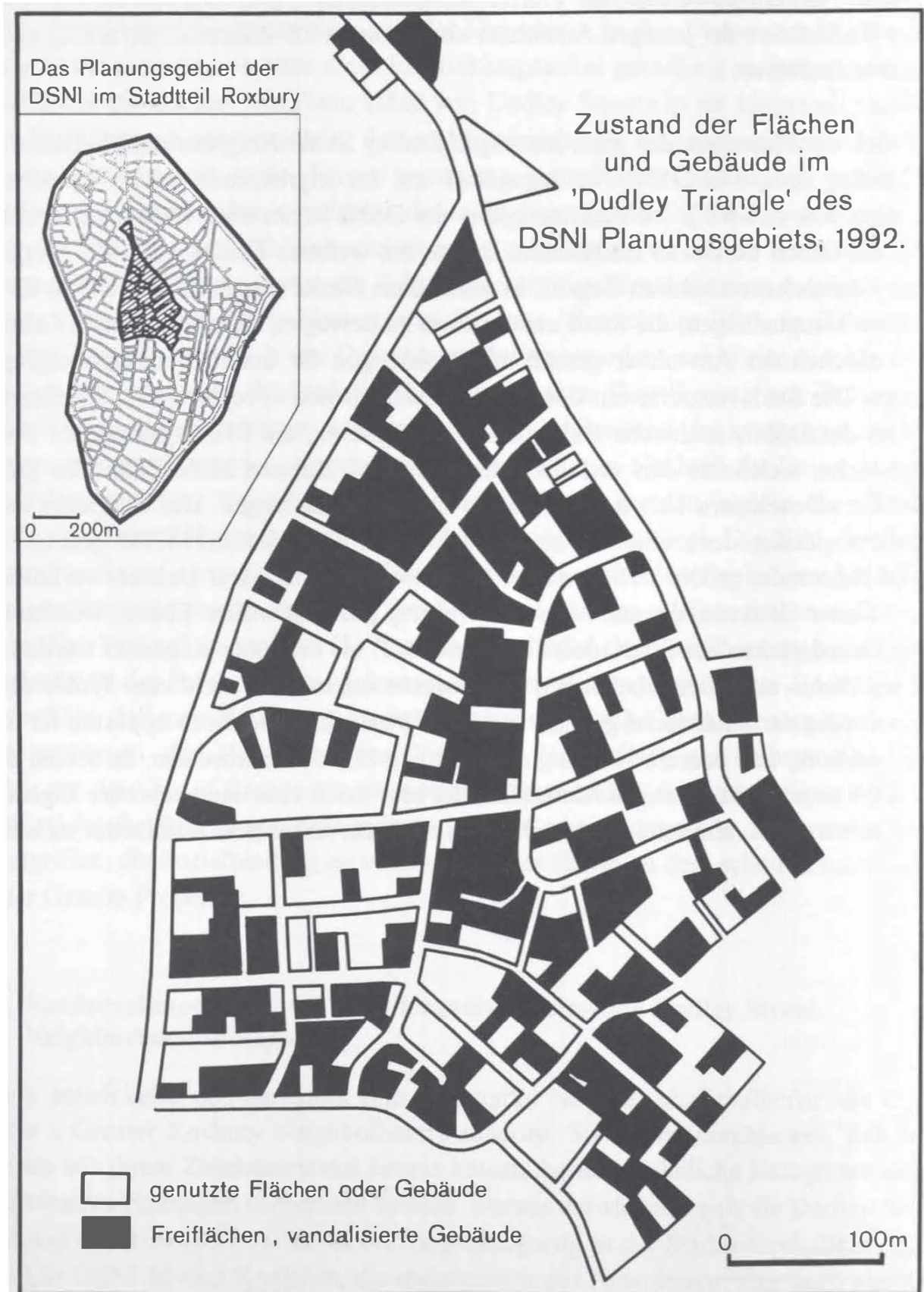
Gruppen des Dudley Viertels besteht.¹⁸ Die Initiative hat rd. 1000 Mitglieder und ist seit 1985 aktiv, um die Bewohner des Viertels zu mobilisieren, und eine eigene, bodenständige, auf die Bedürfnisse der jetzigen Anwohner abgestimmte Revitalisierungsplanung zu entwerfen und auszuführen.

Kernstück der Planungen der gemeinnützigen Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI) sind Dudley Square im DSNI Planungsgebiet und das angrenzende Gebiet Uphams Corner (vgl. Abb. 8.4. und 8.7.). Im Planungsgebiet der DSNI liegen über 1300 freie Grundstücke, davon ein Drittel bereits in städtischem Besitz, ein weiteres Drittel war 1992 wegen unbezahlter Grundsteuerschuld im Begriff, in städtischen Besitz überführt zu werden. Es war für DSNI ein Hauptanliegen, die Stadt erstens dazu zu bewegen, diese städtischen Grundstücke den Wünschen der Anwohner gemäß mit Wohnungen für untere Einkommensgruppen zu bebauen. Die Stadt reagierte mit dem schon beschriebenen »Projekt 747«. Zweitens war es das Ziel der DSNI, städtische Behörden zu veranlassen, die Planungskontrolle über diese Grundstücke, welche zu den verfallendsten Bereichen Bostons zählen, aber das größte Potential für »Developer« haben, ganz an die DSNI zu übertragen. Der Zeitpunkt dafür war besonders günstig, denn eine Bestandsaufnahme der Stadt hatte 1987/88 gezeigt, daß die City of Boston der größte *slum lord* der Stadt war. Die Stadt war Besitzer verfallener oder vandalisierter Gebäude, die zur Wiederverwertung geeignet waren. Ebenso wurden Hunderte von Grundstücken der Stadt identifiziert, die z. T. als bebaubar eingestuft wurden und bereits als Wohn- oder Gewerbeflächen ausgewiesen waren, aber nicht zum Wohle der Allgemeinheit oder der Stadtviertel genutzt wurden. Es war daher politisch opportun für Stadtteilorganisationen, eine bessere Nutzung als durch die Stadt durchzusetzen. Es schien der Stadt aber auch angebracht, in einem Modellfall, der sehr rasch eine unumkehrbare Eigendynamik angenommen hatte, einzusteigen und dadurch zu einem nationalen Trendsetter zu werden.¹⁹

¹⁸ Dudley Street Neighborhood Initiative 1987: *The DSNI Revitalization Plan: A Comprehensive Community Controlled Strategy*. Boston und Nagel, I. 1990: *The Dudley Street Neighborhood Initiative: A Case Study in Community Controlled Planning*. MCP Thesis, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Ma.

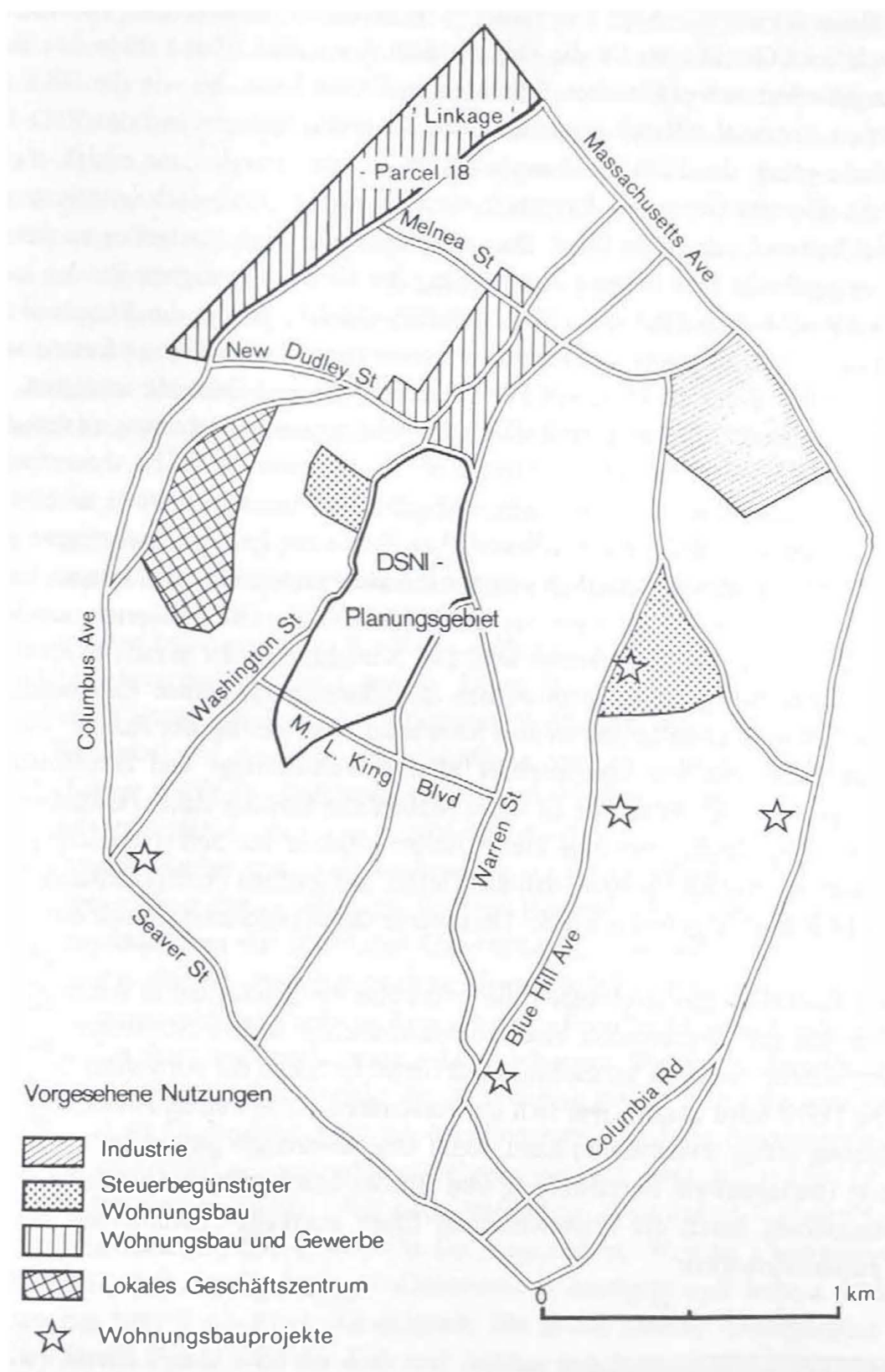
¹⁹ Nagel, I. 1990: op. cit.

Abb. 8.6. Das Verfallsgebiet Dudley Triangle im DSNI-Planungsgebiet in Bostons Stadtteil Roxbury



Quelle: City of Boston, Boston Redevelopment Authority, 1992
Kartographie: G. Hellmuth

Abb. 8.7. Städtische Bodenreserven in Bostons Stadtteil Roxbury und das Planungsgebiet der DSNI



Quelle: City of Boston Boston Redevelopment, 1992

Entwurf: R. Schneider-Sliwa; Kartographie: G. Hellmuth

Die DSNI ist die einzige Stadtteilorganisation in den USA, die von städtischen Behörden quasi einen Behördenstatus erhielt. Es wurden weitreichende Vollmachten, Planungsbefugnisse und rechtliche Grundlagen für die Organisation geschaffen, damit diese ihre derzeitigen Pläne ungehindert von städtischen Behörden ausführen kann. So wie die BRA für die seit dem *Urban Renewal* offiziell ausgewiesenen Sanierungsgebiete und das PFD für alle anderen Gebiete plant, die EDIC drei ausgewählte Areale verwaltet, so erhielt die DSNI Planungshoheit über das Gebiet der Kernstadt, welches als das strategisch wichtigste gilt. Es handelt sich dabei zwar um einen Slum, aber seine spezielle Lage machen es zu dem einzigen Gebiet, das sich für eine weitere Ausdehnung der Downtown eignet. Zu den außerordentlichen Vollmachten, welche der DSNI gegeben wurden, gehört die Entscheidungsbefugnis, daß kein im Planungsgebiet befindliches Grundstück mehr an Gebietsfremde verkauft werden kann. Ferner darf die DSNI seit 1990 Grundstücke und Gebäude enteignen, die im Planungsinteresse der Organisation sind oder einer Nutzung oder Bebauungsplanung unterliegen, die gegen die Zielsetzung der Initiative ist. Damit kann die DSNI theoretisch auch städtische Grundstücke enteignen. Mit dieser Abgabe der Planungskontrolle an eine Stadtteilorganisation und Verleihung eines halbamtlichen Status mit Enteignungsbefugnis ging die Stadt Boston weit über das ursprünglich von der Initiative angestrebte Ziel hinaus. Es wurde ein Signal gesetzt, daß die Stadt nicht nur geographische Gebiete aufwerten, sondern das Sozialsystem eines Stadtviertels erhalten will. Die Sozialstruktur ist gerade in solchen Gebieten der wenig mobilen, armen nicht-weißen Bevölkerung mit hohem Einwandereranteil wichtiger, als dies in Stadtteilen der weißen Mittelstandbevölkerung der Fall ist. Für amerikanische Innenstädte, die von zunehmender »Dritte-Weltisierung« und Bevölkerungsstrukturierung gekennzeichnet sind²⁰, ist diese Maßnahme Bostons daher besonders signifikant. DSNI war ursprünglich nur eine kleine Bürgerinitiative zur Selbstverteidigung gegen städtische Pläne; sie erreichte jedoch, daß das Gebiet des größten Profitpotentials in Boston endgültig an die Bürger abgetreten wurde. Dies wurde durch politischen Druck erreicht.²¹

Dadurch, daß die DSNI nun ungehindert die städtische Revitalisierung in ihrem Gebiet abblocken kann, hat die Organisation eine Vorreiterrolle für andere Stadtteilorganisationen übernommen, welche ebenfalls versuchen, Stadtviertel im Sinne der Anwohner behutsam zu sanieren. Die DSNI wird zeigen, wie sich ein verslumtes, nicht weißes Armenviertel in autonomer Planung selbst revitalisieren kann, wenn eine überzeugte politische und finanzielle Unterstützung (auflagenfreie Bereitstellung von Bundesmitteln) durch die Stadtverwaltung, Anschubfinanzierung durch die Privatwirtschaft (über »Linkage-Politik«) und die großen Stiftungen zusammenwirken.

²⁰ Dies deuten die Censusergebnisse von 1990 an.

²¹ Die Bemühungen der DSNI um Nutzungskontrolle über städtischen Grundbesitz waren dadurch gestärkt, daß der Staat Massachusetts zuvor eine Gesetzgebung erlassen hatte, die karitativen, gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften oder anderen karitativen Organisationen, die u. a. bezahlbare Wohnungen schaffen, das Recht der Enteignung zugestanden hatte. (Massachusetts General Laws 121 A).

Die DSNI plant keine kleinräumige, etappenweise Revitalisierung, sondern hat eine großzügige Revitalisierungsstrategie. Im einzelnen plant sie, 800 - 1000 neue bezahlbare Wohnungen in Form von aufgelockerter Zweifamilienhäusern zu bauen, 1000 weitere Wohneinheiten zu renovieren und zentrale Versorgungszentren mit »Ankerfunktion« für die Nachbarschaft zu schaffen. Beginnend mit Dudley Square sollen ein Gemeindezentrum, Dienstleistungen und Einzelhandel, Kulturzentren für die jeweilige ethnische Gruppe, sowie Gemeindeparks entstehen. Weitere Schwerpunkte sind die Schaffung von Arbeitsplätzen, Ausbildungs- und Job-Trainingsprogrammen, welche auf Bedürfnisse des Dudley Street-Viertels zugeschnitten sind. Außerdem will man die Stadt zu mehr Sozialleistungen, v. a. im Gesundheitswesen bewegen. 1992 begann die Bauausführung auf den ersten 60 Acres des Planungsgebiets; einen Drittel der Bodenfläche verkaufte die Stadt zum Preis von \$ 1 an die DSNI; die Ford-Stiftung stellte Geldmittel zum Erwerb der übrigen Fläche bereit. Die eigentlichen Bautätigkeiten werden durch CDCs innerhalb des DSNI-Einzugsbereichs durchgeführt.

8.2.3.6. Anpassung offizieller Planungsinhalte an Stadtteilinteressen

Als Folge der Stadtteilbewegung in Roxbury mußten in der städtischen Planung für Roxbury völlig andere Schwerpunkte gesetzt werden. Diese sind der Bau von bezahlbaren Wohnungen, das Verbot umweltgefährdender Industrien, Förderung von Leichtindustrien in ausgewiesenen Gebieten von Roxbury und Schaffung von industriellen Arbeitsplätzen (vgl. Abb. 8.7.). Ferner wurde der Durchgangs-Lkw Verkehr durch Roxbury stark eingeschränkt und der Erhalt zahlreicher Grün- und Freiflächen durchgesetzt. Mehrere Schwerpunkte der Strukturförderung wurden der Stadt abgerungen, z. B. 11 »Boulevard Planungsbezirke«. Dabei werden entlang der wichtigsten Straßen Roxburys Gewerbe, Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktionen mit städtischer Unterstützung ausgebaut. Ferner wurden 8 *neighborhood business districts* zugesagt, welche kleinste lokale Versorgungszentren mit gutem Zugang und angenehmem Erscheinungsbild schaffen. Ferner gibt es in Roxbury Reservegebiete, die für den Bau von bezahlbarem subventioniertem Wohnraum freigehalten werden. Es handelt sich hierbei um Grundstücke der öffentlichen Hand. Ebenfalls wird Land der öffentlichen Hand als Bodenreserve für ein Mischnutzungs- und ein Industriegebiet im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen freigehalten (vgl. Abb. 8.7.). Dies ist besonders wichtig, weil Roxbury zwischen 1980 und 1986 allein 2000 Industriearbeitsplätze verlor. Leichtindustriegebiete werden an zwei Stellen eingerichtet. Weitere Landreserven werden freigehalten und nach entsprechendem »Grassroots-«Planungsprozeß bebaut. Dabei handelt es sich um das bereits erwähnte »Grundstück 18« sowie Dudley Triangle/Blue Hill Avenue/Dudley Street. Ferner wird der Auf- und Ausbau von Institutionen durch eine übergreifende »Master-Planung« betrieben; dabei werden Ausbildungs- und Gesundheitszentren sowie Filialen großer Bostoner Ausbildungs- und Forschungsstätten in Roxbury geschaffen. Zudem werden Zubringerdienste zu den nahegelegenen U-Bahnlinien eingerichtet. Damit

wird ein Zugang zum Arbeitsmarkt der übrigen Kernstadt oder des Großraums ermöglicht. Auch wurde öffentliches und privates Land als permanente Frei- und Grünfläche ausgewiesen und darf überhaupt nicht mehr bebaut werden. Zudem wurden Maßnahmen ergriffen, die der Spekulation vorbeugen sollen. Dazu dienen Höhenbegrenzungen, die für Roxbury kürzlich ausgewiesen wurden, und die die Bebauungsstärke auf die vorherrschende Höhe bestehender Wohnhäuser begrenzt. Lediglich in den geplanten Geschäfts- und Gewerbebereichen werden Gesamthöhen von 12 - 15 m, in der Hauptstraße rd. 22 m zugelassen. Diese Zonierungsverordnung schließt eine spätere »Manhattanisierung« von Lower Roxbury aus und damit auch die Ausdehnung des Entwicklungskorridors vom CBD über den Copley Place und das Prudential Center in südwestlicher Richtung. Mit den Flächen- und Bebauungsregelungen, der Bereitstellung von städtischen Grundstücken und der Neukonzeptionierung von Entwicklungszielen für Roxbury glauben Stadtteilvertreter, den Sieg eines »David über Goliath« errungen zu haben.

8.3. Zukunftsperspektiven für verfallene Stadtteile Bostons

8.3.1. Ungeklärte Fragen

Trotzdem werden weitere Überlegungen angestellt, wie man die Zukunft des Stadtteils noch stärker durch die Bürger selbst bestimmen kann. Man befürchtet, daß das Planungs- und Investoreninteresse an Roxbury nur wegen der Rezession plötzlich erlosch. Man möchte daher in der Nachbarschaft die Zeit der wirtschaftlichen Stagnation nutzen, um einen *community land trust* nach Art des Atlanta Land Trust aufzubauen. Er soll genug Immobilien in strategischer Lage in seine Kontrolle bekommen, bevor ein neuer wirtschaftlicher Aufschwung einsetzt und Downtown-Investoren darauf reagieren können. Auch das bereits Erreichte, z. B. die Etablierung der DSNI, die mit ungewöhnlichen Vollmachten ausgestattet wurde, lassen die Aktivisten nicht zur Ruhe kommen. Es ist nicht nur die befürchtete Gefährdung einzelner kleiner Gebiete durch die städtische Revitalisierungspolitik, vielmehr werden die zehn Jahre der sozialverträglichen Revitalisierung in Boston als unzureichend angesehen, Vertrauen in den Stadtteilen zu etablieren. Die Stadt ließ über drei Jahre den *federal bulldozer* walten und hat auch während der Phase der Sozialorientierung Versuche unternommen, von diesem Kurs abzugehen. Außer der Geheimplanung der BRA für das Dudley Street Triangle gibt es dafür ein weiteres Beispiel. Über zehn Jahre wirkte eine Arbeitsgruppe an der Planung des »Grundstück 18« mit. Sie setzte sich zusammen aus Vertretern der Bevölkerung von Lower Roxbury, den CDCs, Minoritätenunternehmern und den Behörden. Das Ergebnis wurde von der BRA, welche die Bebauung des Grundstücks im Rahmen des »Linkage-Programms« beaufsichtigt, abgelehnt.²² Man vermutet hinter der Ablehnung weitere unveröffentlichte Pläne für das »Grundstück 18«, denn es ist die größte zusammenhängende freie Fläche süd-

²² Kennedy, M. und Gaston, T. 1990: Transformative Populism and the Development of a Community of Color. In: King, M. und Posner, J. (Hg.): Dilemmas of Activism. Class, Community and the Politics of Local Mobilization, S. 302-327.

westlich der Downtown. Die Stadt legte zwar mit dem Dudley Triangle ein strategisch wichtiges Gebiet in die Planungshoheit einer Bürgerinitiative, verschloß sich aber nicht alle Möglichkeiten einer Ausdehnung der Downtown im nördlichen Teil Roxburys. Stadtteilvertreter kritisieren daher, daß das »Grundstück 18« überhaupt im Rahmen der »Linkage-Politik« subventioniert wird. Für die kleinräumigen Mischnutzungen, welche die Arbeitsgruppe erarbeitet hatte, besteht örtlich ein großer Bedarf unter lokalen Unternehmern und der Bevölkerung; eine von der *community* gewünschte Bebauung sah den Einsatz von »Linkage-Mitteln« nicht vor. Das Gebiet ist zwar eine Brachfläche inmitten des Verfalls, es liegt aber derart günstig und ist für Investoren so interessant, daß es eigentlich keiner »Linkage-Subventionen« bedarf, es sei denn, man wüsste eine »Manhattanisierung« dieses Gebiets des Verfalls und übler Reputation. »Linkage-Subventionierung« könnte dann ein ausschlaggebender Faktor für Investoren sein, welche spekulativ Megaprojekte bauen, für die im Umfeld selbst noch kein Bedarf ist, wohl aber bei einer zukünftigen Ausdehnung der Downtown. Die Bewohner und Stadtteilorganisationen von Lower Roxbury befürchten daher, daß unter dem Deckmantel der Sozialverträglichkeit »Linkage-Mittel« dazu benutzt werden, eine Nachbarschaft doch noch nachhaltig zu verändern. Dies war auch der Fall beim Bau des Prudential Center oder Copley Square, welche verslumte Gegenden völlig umgestalteten.

8.3.2. Die Notwendigkeit klarer Prioritätensetzung in der Revitalisierung Bostons

Die Befürchtungen der Stadtteilorganisationen Roxburys sind nicht unbegründet, zudem warnen auch Planer und Wissenschaftler in Boston vor einer Downtown-Ausdehnung und induzierten Gentrifizierung Roxburys.²³ Dies würde mehr Wohnraum verdrängen als schaffen. Das Wirtschaftswachstum der 80er Jahre brachte Boston aber erstmalig nach dreißig Jahren Bevölkerungsverlust wieder eine starke Zuwanderung (1980: 562 994 Einw., 1985: 601 095 Einw. und 1995: 680 000 rd. Einw.). Die Wohnraumbeschaffung ist daher eine Grundvoraussetzung für die Fortsetzung des wirtschaftlichen Wachstums. Größere Areale für Wohnungsbau stehen der Stadt nur in den steuerverschuldeten Grundstücken in Roxbury zur Verfügung, dort sind also Neubau und Verdichtung der Wohnsubstanz wichtig. Eine Gentrifizierung, bei der Tausende verdrängt würden, könnte aber auch dieses Gebiet und der Bostoner Wohnungsmarkt allgemein nicht verkraften. Von einer Verdrängung wären ungleich stärker Minoritäten und untere Einkommensgruppen betroffen.²⁴ Die Stadt hat diesen

²³ Clay, Ph. 1989: Boston Housing: Dynamics, Trends and Outlook. Dept. of Urban Studies and Planning. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Ma. und Boston Redevelopment Authority. Boston.

²⁴ Gegenwärtig sind 34 % der Bostoner Haushalte den unteren Einkommensgruppen zuzuordnen, 17 % leben unter der Armutsgrenze, der Anteil der Minoritäten in Boston beträgt 41 % an der Gesamtbevölkerung. Rein geographisch wären N und S Dorchester, E Boston, S Boston und Roxbury am stärksten betroffen. Diese Stadtteile liegen mit ca. einem Drittel ihrer Haushalte unter der Armutsgrenze, sie haben die höchsten Anteile Minoritäten; City of Boston, Public Facilities Department 1992: Comprehensive Housing Affordability Strategy (CHAS) Report, Boston 1992 - 1996; Goetze, R. und Johnson, M. R. 1992: US Census 1990, Population and Housing Tables with Comparisons to State of Massachusetts Share and Selected 1980 Data, Boston Redevelopment Authority, Boston;

Befürchtungen Rechnung getragen und für 1992 - 1996 sehr klare Prioritäten gesetzt. So wird ein geographisches *targeting* öffentlicher Mittel betrieben, d. h. eine Bündelung auf die bedürftigsten Gebiete. Ausgewählt dafür sind Franklin Field South (Dorchester), Dudley Triangle, Erie Ellington, Washington Park und Kittredge Square in Roxbury, Egleston Square in Jamaica Plains, Lowell Square in West End, Chinatown in der Downtown, South End und Charlestown Navy Yard. In allen Gebieten wird der steuerbegünstigte Wohnungsbau mit Sozialbindung für Einkommensschwache forciert; derzeit sind 36 Wohnungsbauprojekte mit ca. 2300 Wohneinheiten in der Ausführungsphase. Ferner werden die gekürzten Bundesmittel - anders als in Atlanta oder Washington - für die Unterstützung der bestehenden *public-private partnerships* und Boston Housing Partnerships und den Stadtteilorganisationen sozial-zweckgebunden eingesetzt.²⁵ Dabei wurden die Prioritäten der Nachbarschaften, ihre Bedürftigkeit und aktueller Finanzbedarf gemeinsam mit den Stadtteilorganisationen und lokalen Geschäftsleuten ermittelt. Bemerkenswert im Vergleich zu Atlanta oder Washington ist der basisdemokratische Entscheidungsprozeß. Es wurden für die Finanzzuweisung der CDBG-Mittel an die Nachbarschaften 1991- 1992 insgesamt 44 Meetings mit Stadtteilvertretungen abgehalten. Weitere öffentliche Anhörungen folgten. Man entschied sich für die folgende Aufteilung der Bundesmittel: 39 % für Sanierungen von Nachbarschaften, v. a. Erhalt und Instandsetzung von Mietsubstanz und Gemeindecinrichtungen, 12 % für den Wohnungsbau für besondere Bevölkerungsgruppen (Senioren, Behinderte), 11 % für Kleingewerbeförderung, 16 % für soziale Dienste (Gesundheitsberatung, Kindertagesstätten, Notunterkünfte, Lese- und Schreibtraining für Erwachsene), 19 % für Verwaltungsaufgaben, speziell die Überwachung der »Fair Housing-Gesetzgebung«, 3 % für die Sanierung von Mietwohnungen für untere Einkommensgruppen. Die Geldmittel werden nicht als Zuschüsse an die Nachbarschaften vergeben, sondern als rotierende Kreditmittel, was eine sinnvollere Langzeitnutzung begrenzter Mittel darstellt. Sie dienen als Anschubfinanzierung. Diese Aufgabenverteilung von CDBG-Mitteln ist wesentlich stärker sozial- und nachbarschaftsorientiert als beispielsweise in Atlanta oder Washington. Diese Anschubfinanzierung kann eine stärkere Eigendynamik in Gang setzen als die reine Bezuschussung, die Abhängigkeiten fördert. Generell könnte man mit entsprechend hohen Bundesmitteln und der sozialpolitischen Prioritätensetzung in Boston sehr viel bewirken. Hier gibt es jedoch Kürzungen, und das Ausbleiben genügender Bundesmittel trägt sicherlich mit dazu bei, daß 1992 jede fünfte Bostoner Familie unter der Armutsgrenze lebte.

Dies weist wiederum auf die kritische Rolle der Bundesregierung und entsprechender Bundesmittel hin, um in einer Stadt, die sich durch ihre Sozialorientierung bei der Revitalisierung von Problemgebieten auszeichnet, eine nachhaltige Revitalisierung zu erzielen, die über

Santoro, D. und Avault, J. 1992: City of Boston Housing Market Rent Survey from the Sunday Boston Globe, Boston Redevelopment Authority.

²⁵ CHAS Report 1992: Teil III, S. 52 - 55; City of Boston, Public Facilities Department 1991: Final Statement of Community Development Objectives and Projected Use of Funds for the Year XVII, Community Development Block Grant and Rental Rehabilitation Grant. Boston.

eine Signalwirkung hinausgeht. Es wird deutlich, daß eine Verbesserung der Situation in innerstädtischen Problemgebieten nur über eine politische Entscheidung (*public policy choice*) der jeweiligen Stadt für eine sozialverträgliche Revitalisierung zu erreichen ist. Gegenwärtig haben nur sehr wenig amerikanische Städte diese Entscheidung überhaupt getroffen. Wichtig und unersetzlich sind aber auch entsprechende Prioritäten auf der Ebene der Bundespolitik.

8.3.3. Zusammenfassende Betrachtung

Die Revitalisierungspolitik Bostons zeigt einen Schwerpunkt auf der wirtschaftlichen Entwicklung und Wachstumsförderung. Boston verfolgt aber eine ausgewogene Revitalisierung der Kernstadt und ihrer Stadtteile. Es wird eine ausgesprochen wachstums- und unternehmerorientierte Politik des *let private enterprise do it*, v. a. in der Entwicklung der Downtown verfolgt. Dies brachte der Stadt in den 80er Jahren ein Wirtschafts-, Arbeitsplatzwachstum sowie Büro- und Gewerbeflächenentwicklung, die von wenigen anderen amerikanischen Großstädten erreicht wurde. Dieser auch in der Stadtgeschichte einzigartige Boom machte die Konzipierung und erfolgreiche Durchsetzung einer »Linkage-Politik« erst möglich, wobei die verantwortlichen Unternehmer und Nutznießer des Aufschwungs in der Downtown über »Linkage-Abgaben« verpflichtet werden, auch indirekt in die weniger ertragreichen Gebiete zu investieren. Dabei wird die soziale Entwicklung aber nicht von der wirtschaftlichen abgekoppelt, wie dies in vielen Städten seit der *New Urban Reality* der Fall ist. Soziale und Armutsorientierung zeigt z. B. die Vorgehensweise der Stadt bei ihrem eigenen Grundbesitz und Gebäudebestand. Diese unterscheidet sich von der Handhabung städtischer Areale in anderen Städten. Während in Boston beispielsweise im »Projekt 747« auf verfallenen städtischem Grundbesitz neuer sozialgebundener Wohnraum entsteht, werden in Atlanta städtische Slumareale mit hoher Bevölkerungsdichte von der zuständigen Behörde als Besitzer und Verwalter der Grundstücke und Gebäude an die privatwirtschaftliche Planungscoalition für andere Nutzungen übereignet.

Außerdem wird in Boston eine aktive Strategie der *empowerment of the communities*, also der Unterstützung der Stadtteilorganisationen, Bürgerinitiativen und Aufbaugesellschaften, verfolgt. Dieser dritte Sektor stellt eine eigene politische Kraft in der Stadtentwicklung und Revitalisierung dar, die - anders als in den meisten Bundesstaaten - durch einzelstaatliche Gesetzgebung in Massachusetts geregelt und unterstützt wird. Im Verhältnis zur Bevölkerung von ca. 600 000 und zu ähnlich großen Städten ist die Anzahl der CDCs und anderer *non-profits* in der Stadtentwicklung sehr hoch, sie wirken auf allen Ebenen politischer Entscheidung in Boston und sind als Berater oder Partner in allen städtischen *deal-making* mit »Developern« beteiligt. Sozialorientierung und basisdemokratische Prozesse erhalten also einen festen Platz in der Planung Bostons. Ausgehend von der Downtown als Entwicklungsressource wird ein ganzheitlicher Revitalisierungsansatz verfolgt. Inhaltlich werden sowohl Wohnungsbau, wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgt. Auf der institutionellen Ebene

werden die Entscheidungen durch Konsenslösungen innerhalb der Partnerschaft erzielt. Aus geographischer Sicht werden alle bedürftigen Stadtteile berücksichtigt. Ein Abbau der sozialräumlichen Disparitäten wird durch eine Vielzahl von Maßnahmen im Wohnungsbau sowie der Gewerbe- und Ausbildungsförderung angestrebt, um die nachteiligen Lebensumstände in den einzelnen Stadtteilen zu verbessern. Das Strategiebündel zeigt eine eindeutige Ausrichtung zugunsten der ansässigen Armutsbevölkerung in den Stadtteilen. Dabei sind einzelne Maßnahmen von besonderer Bedeutung, wie z. B. die Ausbildungsförderung, wie sie im »Boston Compact« für die *Minderqualifizierten* angestrebt ist.²⁶ Dies zeigt, daß man in der *knowledge-based city* dem Standortfaktor Wissen/Ausbildung auf zwei Ebenen ein großes Gewicht einräumt. Nicht nur die großen Wissenschaftskomplexe werden als Stützpfeiler der Bostoner Wirtschaft angesehen, sondern auch die Ausbildungsförderung der städtischen Unterschicht. Darin hebt sich die Bostoner Planung von anderen amerikanischen Städten ab. Die verbesserte Ausbildung der *urban underclass* dient nicht nur der geplanten Expansion des biomedizinischen Sektors. Darüber hinaus können über die Ausbildung und den Eintritt der *underclass* in den Arbeitsprozeß soziale Schranken abgebaut und wirtschaftliche Unabhängigkeit erreicht werden.²⁷ Der Bostoner Sozialvertrag ermöglicht daher eine Zwischenstufe im dualen Arbeitsmarkt von Boston, der bislang durch einen großen Anteil von Spitzenverdienern und einen hohen Anteil von Einkommen unterhalb der Armutsgrenze gekennzeichnet war. Eliminierung des dualen Arbeitsmarkts zählt also nicht nur wegen des negativen Image für eine *knowledge-based city* zu den wichtigen Planungsprioritäten. Ein segmentierter Arbeitsmarkt mit schlecht ausgebildetem Arbeitskräftepotential steht auch der geplanten wirtschaftlichen Expansion der High-Tech- und biomedizinischen Industrien im Wege. Der Bostoner Sozialvertrag stellt also eine Verbindung zwischen ökonomischen und sozialen Zielen dar. Aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen betreibt Boston eine Strategie, die auf die Verbesserung des Humankapitals ausgerichtet ist (*human development strategy*) und eine Abkehr von angebotsorientierter Revitalisierungspolitik, d. h. der Bereitstellung von Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen, darstellt. Im Gegensatz dazu steht z. B. Atlantas Revitalisierungspolitik. Sie ist im wesentlichen eine Strategie, die Bau- masse addiert (*bricks and mortar strategy*). Da keine Investitionen im Bereich der Ausbildung für die große Unterklasse getätigt wurden, sah sich die Stadt 1993 an der Grenze ihrer Revitalisierungspolitik und ihrer Entwicklung und im Städtewettbewerb weit zurückgeschlagen.

Der Bostoner Sozialvertrag ist nur ein Teil der wirtschaftlichen Entwicklung für das 21. Jahrhundert, die die Stadt plant. Als *knowledge-based city* mit besonderer Bedeutung für Neu England und die USA (als einer der zwei wichtigsten High-Tech-Standorte der USA)

²⁶ Economic Development and Industrial Corporation 1991: Investing in Human Capital, Promoting Economic Self-Sufficiency. Status Report. Boston, S. 6.

²⁷ 50 % der Armen von Boston City haben keinen High-School-Abschluß, 60 % der Wohlhabenden haben *college*-Abschluß, 65 % der Latinos von Boston leben in Armut, davon verfügen die Hälfte kaum über ausreichende Englischkenntnisse; *ibid.*

ist vorgesehen, die Schlüsselindustrien in der Kernstadt Boston zu fördern.²⁸ Sie sollen dem Standort Boston internationale Vorteile verschaffen und dabei den Bostonern eine Palette von Arbeitsmöglichkeiten und Voraussetzungen den sozialen Aufstieg bieten. Die Schlüsselindustrien sind: 1. biomedizinische, gentechnische und pharmazeutische Forschung, Technologie und Herstellung entsprechender Instrumente, 2. fortgeschrittene supraleitende Materialien, welche bereits Bostons wichtigster nichtmedizinischer Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkt sind, und 3. Umwelttechnologie.

Insgesamt bemüht sich die Stadt, »tragfähige Brücken zu bauen zwischen einer blühenden Innenstadt und den Außenbezirken der Kernstadt, die im Zuge der Entwicklung etwas ins Hintertreffen geraten sind«.²⁹ Dabei wird die Stadt als ganzheitliches Gemeinwesen gesehen, das auch nur als Ganzes Wachstum und Wohlstand erreichen kann. In Boston hat die Kommunalverwaltung eine deutliche Vermittler- und Steuerfunktion zwischen den vielen Konfliktparteien (Unternehmertum, Planungsbehörden, Planungsbetroffenen) eingenommen und dabei die Privatwirtschaft in ihre soziale Verantwortung für Problemgebiete genommen.³⁰ Dies zeigt, daß Revitalisierung nicht nur ein geographisches/planerisches, sondern ein politisches Phänomen ist, das erst durch eine politische Agenda Formen annimmt. Auf der kommunalpolitischen Agenda in Boston standen die Entscheidungen für:

- ein Ausbalancieren des Wachstumsgefälles zwischen Downtown und niedergehenden Stadtteilen,
- das »Recyclen« von Verfallsgebieten, d. h. die aktive Reintegration von verfallenem Land und Gebäuden in den Wirtschaftskreislauf und das Gemeindeleben (im Gegensatz zum spekulativen Abwarten),
- »Linkage-Politik« und den »Boston Compact«,
- die Prioritäten auf dem Wohnungsbau, der Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik,
- die Richtung, welche die Stadt im Städtewettbewerb der USA einschlagen möchte und welche die Maßnahmen zum Ausbau des Standortes Boston bestimmt,
- die kooperative Beziehung zu umliegenden Gemeinden: Die Kernstadt versucht nicht, mit den einzelnen Standorten der umliegenden Gemeinden zu konkurrieren. Nicht die Konkurrenz zu Cambridge, sondern zu San Francisco oder Tokyo sind das Ziel. Die enge Verflechtung der Kernstadt mit Cambridge (die »intellektuelle Infrastruktur«) ist eher nützlich in dem Bestreben der Kernstadt, in einigen Branchen den nationalen Markt zu beherrschen und einen größeren Anteil am internationalen Markt zu erlangen.

Diese Entscheidungen für sozialverträgliche Revitalisierungspolitik ergab sich aus dem starken Bestreben, die Tradition der Anpassung an neue wirtschaftliche Gegebenheiten - den *Boston Dream*, immer zu den wichtigsten Regionen der USA zu gehören - fortzusetzen. Tradition ist also nicht nur ein Standortfaktor für Boston als politisch/demokratisches und

²⁸ Economic Development and Industrial Corporation 1990: Growth in the Nineties: Prospects for Strategic Economic Development in Boston, S. 10-19.

²⁹ Bürgermeister Flynn bei seiner Wiederwahl.

³⁰ Ehrlich, B. 1987: op. cit., S. 5.

wissenschaftlich/kulturelles Zentrum der USA. Verpflichtung zur Tradition ist auch die Grundlage für ein völlig anderes Verständnis von der Stadtentwicklung und Revitalisierung als man in anderen Städten, z. B. Atlanta, hat (dem man allerdings unter Bostoner Planern mit Unverständnis begegnet). Ein weiterer Grund für die andersartige Orientierung in der Revitalisierung Bostons ist die breitere global-ökonomische Perspektive, die verfolgt wird. Man könnte sagen, in Boston wird global gedacht und lokal gehandelt. In Boston geht man davon aus, daß die Stadt als High-Tech- und internationales Forschungs- und Universitätszentrum mit anderen internationalen Städten wie Tokyo oder London im Wettstreit liegt, während Atlanta eher eine »nationale Denkweise« verfolgt und im amerikanischen Kontext seinen Ruf als Bürostandort auszubauen versucht. Daher werden die *amenities* und andere »weiche Standortfaktoren«, zu denen auch die Reputation und das Image allgemein gehören, in beiden Städten unterschiedlich gewichtet. In Boston geht man davon aus, daß die Stadt aufgrund ihrer langen Tradition in verschiedenen Bereichen bereits einzigartig im amerikanischen Kontext ist, und daß es für die langfristigen Investitionen und die Stadtentwicklung wichtig ist, welchen Ruf die Stadt allgemein hat als lebenswertes Umfeld für alle, auch Minderheiten, Arme und Behinderte sowie die sozialen Randgruppen hat.³¹

Die Privatwirtschaft nimmt in der Revitalisierung Bostons wie auch in der ganzen Stadtentwicklungsgeschichte der USA wieder eine zentrale Rolle ein. Sie wird aber durch Auflagen, Investitionsanreize und Direktiven gelenkt. Boston vertritt damit eine besondere Variante der *private city*, in der viele Probleme tatsächlich über das Unternehmertum einer Stadt besser gelöst werden können. Voraussetzung für das Gelingen aber ist, daß die Stadt eine Regulativfunktion ausübt und Wirtschaftswachstum mit sozialer Gerechtigkeit zu verbinden sucht und *public-private partnerships* einsetzt, um sozialorientierte und sozialverträgliche Planungsmaßnahmen durchzuführen.

³¹ Wie wichtig eine solche Reputation für Investitionen und Wirtschaftswachstum sind, zeigt sich, wenn sie fehlt. Dies wird am Beispiel der Bundesrepublik deutlich. In den Jahren nach der »Wende«, die von zunehmenden Feindlichkeiten gegen Minderheiten und soziale Randgruppen gekennzeichnet sind, bleiben wichtige geplante Investitionen aus dem kapitalkräftigen Ausland aus, weil der Standort Deutschland rapide sein Ansehen verliert.

Kapitel IX

Das Washingtoner Modell der Stadterneuerung- Revitalisierung durch Bundes- und Marktkräfte

»Wenn man keinen Plan hat, hat man auch kein Problem. Aber ein Teil des Problems ist es, anzunehmen, daß man kein Problem hat, wenn man keinen Plan hat.«

Washingtoner Stadtplaner 1992

»Das ist eine Schande ... bringt das in Ordnung.«

J. F. Kennedy¹

9.1. Schlüsselfaktoren zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Washingtons

9.1.1. Der Sonderstatus des District of Columbia

Es gibt mehrere Schlüsselfaktoren zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Washingtons. Der erste ist die Tatsache, daß die Kernstadt - der District of Columbia - eine selbständige politische Einheit ist. Sie erhielt hinsichtlich ihrer Verwaltung und Planung 1973 Selbstverwaltungsrecht und ist seither nicht mehr dem Congress unterstellt. Dennoch ist die Stadt in mehrfacher Weise vom Bund abhängig. Das House District Committee und das Senate District Committee legen das städtische Budget fest und überwachen es, weil der District of Columbia keinem Bundesstaat, sondern direkt der Bundesregierung untersteht.² Außerdem gewährt die Bundesregierung dem Distrikt jährlich zu den Subventionen, die auch andere Städte erhalten, ca. \$ 700 Mio. Ausgleichszahlungen dafür, daß der Distrikt keine *state* oder *county taxes* erhält. Die Abhängigkeit bezieht sich auch auf die Planungen im Stadtgebiet, sofern diese in irgendeiner Form die Bundesinteressen oder »Gebiete im Bundesinteresse« tangieren.

Der zweite Faktor leitet sich aus der Tatsache ab, daß der District of Columbia zu keinem Bundesstaat oder *county* gehört. Washington ist daher die einzige amerikanische Großstadt,

¹ John F. Kennedy über das Gebiet der Pennsylvania Avenue, auf dem Wege zu seinem Amtsantritt.

² Washington hat lediglich einen Sprecher ohne Stimmrecht im Kongress, muß aber die Entscheidungen des Kongress in Budgetfragen trotz Selbstverwaltungsrecht hinnehmen. Das House District Committee delegiert die eigentlichen Planungs- und Revitalisierungsaufgaben für Stadtgebiete, die dem Bund gehören, an die National Capital Planning Commission. Ihr Budget trägt sich aus städtischen Finanzen, über die Verwendung dieser städtischen Mittel bestimmt die Bundesregierung. Es gibt daher periodisch Bestrebungen, den District of Columbia zum Bundesstaat zu ernennen, die Vorteile wären eine Vetretung mit Stimmrecht im Kongress, die Unabhängigkeit von der Bundesregierung sowie eine größere Vielzahl der Besteuerungsmöglichkeiten, Washington Post 1992 D. C.: Dreaming of Statehood but Ignoring a Nightmare v. 12.4.

deren Haushalt nicht in signifikanter Weise aus Steuermitteln des jeweiligen Bundesstaates oder *county* getragen wird. Deswegen und wegen der stetig wachsenden, nicht besteuerten Wohlfahrtsbevölkerung im District besteht für die Stadt eine Notwendigkeit (im Interesse des städtischen Haushalts), jegliche Revitalisierung darauf abzustimmen, gehobene und höher besteuerte Einkommensschichten in die Stadt zu bringen.

9.1.2. Bundesinteressen

Der dritte Faktor ist der Umstand, daß die städtischen Planungsbehörden gebietsspezifisch arbeiten, Bundesinteressen jedoch alle Zuständigkeitsgebiete tangieren. Im District of Columbia stellt sich die gebietsspezifische Vorgehensweise daher komplizierter dar als in anderen amerikanischen Städten. In Boston besteht beispielsweise eine relativ einfache Zweiteilung; die BRA ist für die Downtown und das PFD für die übrige Kernstadt zuständig; die BRA verwaltet zudem stadtübergreifend die sozialorientierte »Linkage-Politik«. In Atlanta findet sich im wesentlichen auch eine Zweiteilung; CAP und andere Geschäftsverbände sind für den zentralen Bereich (die Downtown und CBD-nahe Gebiete) verantwortlich, und die übrigen städtischen Behörden zeigen zumindest zeitweise eine gewisse Zuständigkeit für die Restkernstadt. Die Komplexität in Washington resultiert daraus, daß die Stadt Standort der Bundesregierung ist. Dem Bund gehören weite Areale, z. B. Parks, militärische Anlagen, das gesamte Kerngebiet des Distrikt (*federal core*) sowie ausgedehnte Gebiete des sozialen Wohnungsbaus. Der Distrikt und die städtische Sanierungsbehörde (Redevelopment Land Agency - RLA) besitzen auch ausgedehnte Flächen. Es gibt sogar eine große Anzahl weit verstreut liegender Sanierungsgebiete, die während des *Urban Renewal* in den 50er und 60er Jahren von der RLA übernommen wurden. Sie galten als Bodenreserve für die zukünftige Entwicklung und werden derzeit bebaut. Hier findet ein großer Teil der sichtbaren Veränderungen und Gebietsumstrukturierungen statt, über die kommunale Behörden die Kontrolle haben. Die städtischen Behörden planen zwar für ihre jeweiligen Zuständigkeitsgebiete, aber nur innerhalb der »Vision« von der Stadt, welche durch den Bund vorgegeben ist. Die kommunalen Behörden können daher keine übergreifende Revitalisierungspolitik konzipieren oder Modelle anderer amerikanischer Städte übernehmen. Die Richtung der Gesamtentwicklung ist durch die Bundesregierung dominiert, alle gebietsspezifischen Einzelplanungen sind ihr untergeordnet. Das gesamte Kernstadtgebiet ist von der Planung her quasi Verfügungsgebiet der Bundesregierung.

9.1.3. Planungspluralismus

Ein letzter und damit zusammenhängender Faktor zum Verständnis der Revitalisierungspolitik Washingtons ist der Planungspluralismus. Dabei handelt es sich um das völlig unabhängige, scheinbar unkoordinierte Handeln der einzelnen Planungsbehörden. Dabei hat die Behörde das meiste Gewicht, welche das Mandat der Bundesregierung hat, ihre Interessen zu

vertreten. Wichtig sind auch die Behörden, die am meisten Land in Bestlagen oder strategisch wichtigen Punkten kontrollieren oder im gesamten Kernstadtbereich außerordentliche Befugnisse haben. In Washington D. C. sind diese Behörden die National Capital Planning Commission mit der Zuständigkeit für die Areale im Bundesbesitz und die Gebiete »im Bundesinteresse«. Ferner sind es die Redevelopment Land Agency, die über weiträumige Areale in Bestlage verfügt, sowie die Zoning Commission, welche kurzfristig, auf ad hoc Basis, die Richtung der Entwicklung in einem Gebiet ändern kann, z. B. ein Wohn- als Gewerbegebiet ausweisen kann.

Der besondere Status der Stadt, der Planungspluralismus und die gebietsspezifische Arbeitsweise der Behörden, deren Zuständigkeitsgebiete weit verteilt im Distrikt liegen, ferner die relativ kurze Zeit der Eigenverwaltung machen Planungen besonders kompliziert, langwierig oder schwierig. Diese Häufung von Schwierigkeiten und das scheinbar planlose Vorgehen der vielen Planungsakteure bewirkt, daß kurz- und mittelfristig wenig Verbesserungen in innerstädtischen Problemgebieten erreicht werden können. Allerdings stellt sich die Frage, ob man diese Verbesserungen überhaupt anstrebt, da man bereits sehr zielstrebig auf einen neuen Jahrhundertplan hinarbeitet, in dem diesen Problemgebieten bereits eine neue Rolle zugewiesen wird, vgl. Kap. X.

9.2. Strukturierte Verantwortlichkeiten und das »Bundesinteresse«

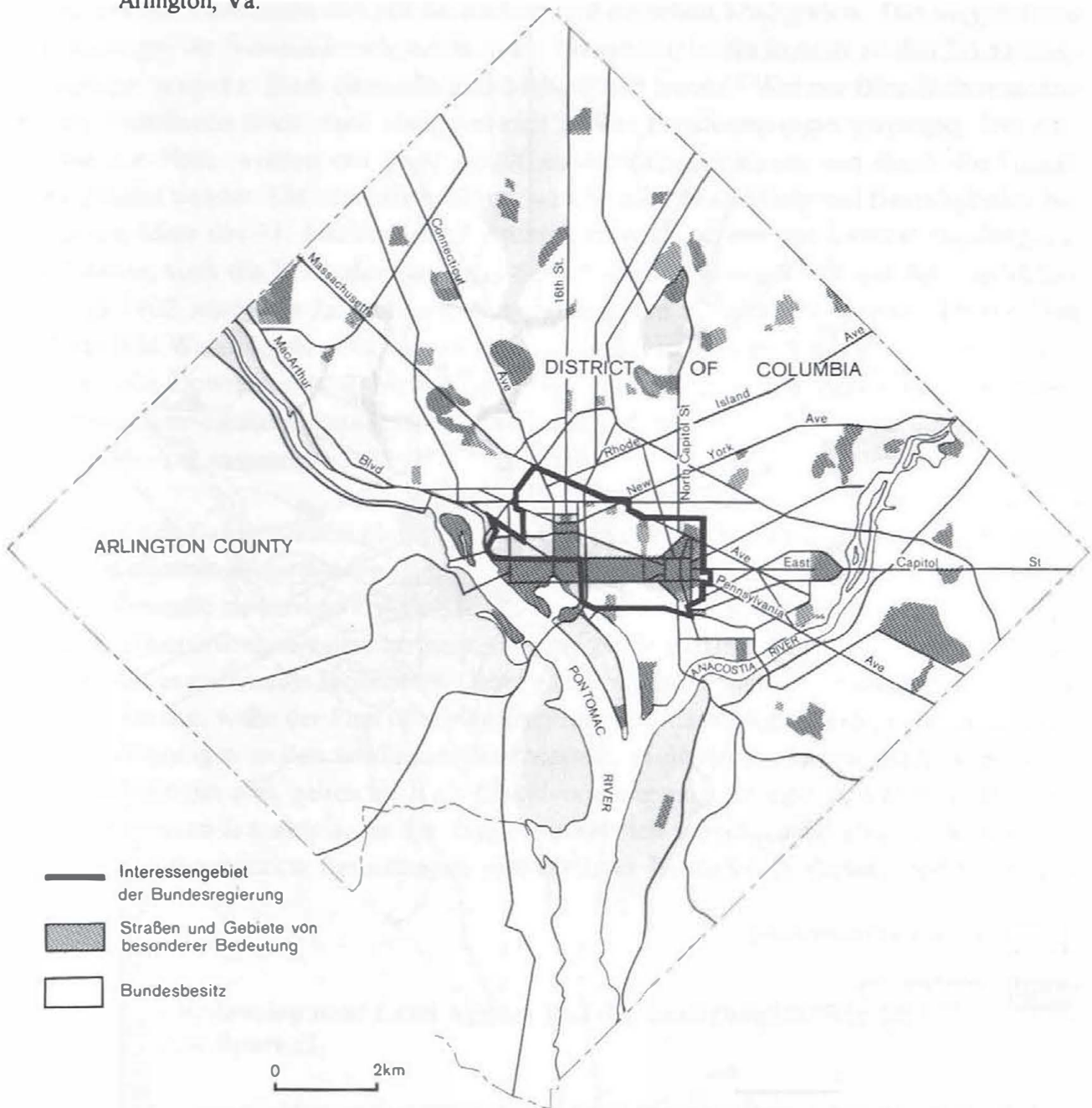
9.2.1. Die National Capital Planning Commission und das Bundesinteresse

Verschiedene Behörden befassen sich mit der Revitalisierung der Kernstadt und verfallener Stadtgebiete. Vor der Selbstverwaltung (*home rule*) 1973 war die National Capital Planning Commission die einzige offizielle Planungsbehörde der Stadt. Seither ist ihre Aufgabe nur noch die Planung für die von der Bundesregierung eingenommenen Innenstadtareale (*federal core* oder *federal city*) sowie einiger andere Bundesareale im Distrikt. Allerdings kann die Behörde in entscheidender Weise in anderen Stadtgebieten mitbestimmen, bzw. ein Veto-recht ausüben, wenn diese Gebiete, wie z. B. die alte und neue Downtown Washingtons, als »Gebiete im Bundesinteresse« ausgewiesen sind (vgl. Abb. 9.1. und 9.2.). Das bedeutet, daß Bebauungen, die eine zukünftige Nutzung durch Bundesbehörden ausschließen würden, verhindert werden können, ebenso wie Nutzungen, die der Langzeitvision der Bundesregierung von einem Gebiet widersprechen. Die »Gebiete im Bundesinteresse« geraten zunehmend unter Druck, da die Bundesregierung für die Stadt Washington und einige ihrer Teilbereiche seit 1992 neue Konzeptionen ausarbeitet.

Grundlage dieser Gesamtkonzeption ist eine neue Rolle, die für den gesamten District of Columbia angestrebt ist. Sie soll die Position der Kernstadt im metropolitanen Raum sowie im amerikanischen Städtesystem bis ins nächste Jahrhundert festigen. Man will Washington von einer Stadt mit nur Hauptstadt- und Regierungsfunktion zu einem Hauptquartier interna-

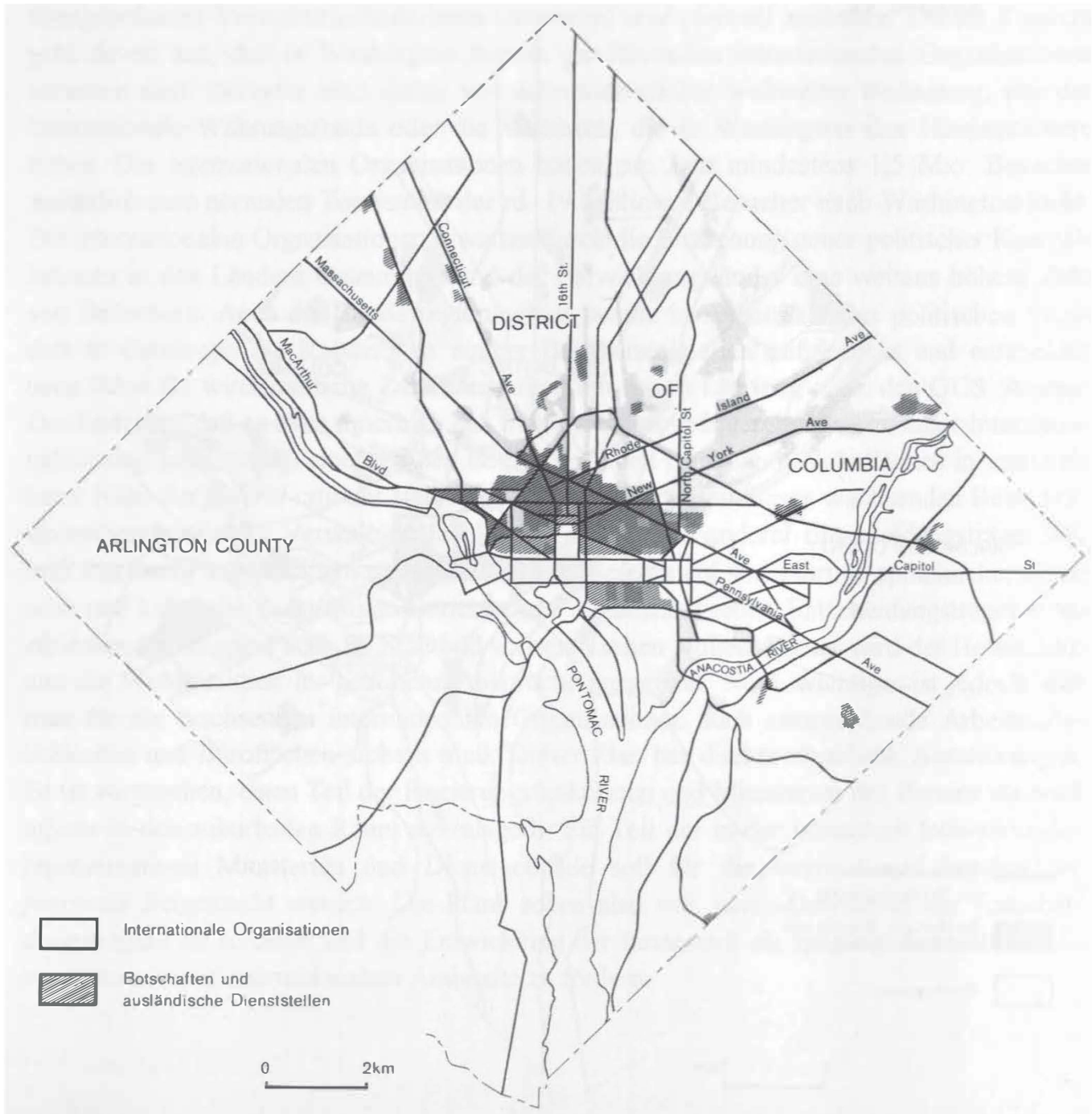
tionaler Organisationen und Entscheidungsträger, also einem internationalen Zentrum mit übergeordneten Verwaltungsfunktionen (*command and control*) ausbauen. Dieses Konzept geht davon aus, daß in Washington bereits die führenden internationalen Organisationen vertreten sind. Darunter sind einige von außerordentlicher weltweiter Bedeutung, wie der Internationale Währungsfonds oder die Weltbank, die in Washington ihre Hauptquartiere haben. Die internationalen Organisationen haben pro Jahr mindestens 1,5 Mio. Besucher zusätzlich zum normalen Tourismus, der rd. 19 Millionen Besucher nach Washington lockt. Die internationalen Organisationen erwarten durch die Entstehung neuer politischer Konstellationen in den Ländern Osteuropas und der Entwicklungsländer eine weitaus höhere Zahl von Besuchern. Auch die Bundesregierung hat bereits in Anbetracht des politischen Wandels in Osteuropa die Kapazitäten einiger Bundesministerien aufgestockt und entwickelt neue Pläne für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit neuen Ländern, z. B. den GUS Staaten. Das bedeutet, daß es auch innerhalb der Bundesregierung Bestrebungen zu einer Internationalisierung gibt, welche einen großen Bedarf an neuen Büro- und Wohnflächen in unmittelbarer Nähe der *federal city* mit sich bringt. Den Bedürfnissen dieses wachsenden Besucherstroms internationaler Verwaltungsfachleute, Politiker und anderer Entscheidungsträger will man Rechnung tragen, indem man den Innenstadtbereich auf andersartige sprachliche, ethnische und kulturelle Bedürfnisse ausrichtet, da die ausländischen Entscheidungsträger ihren ethischen Hintergrund auch im Stadtbild vertreten sehen wollen. Ferner wird der Hotelsektor und die Wohnfunktion für gehobene Ansprüche ausgebaut. Noch wichtiger ist jedoch, daß man für die wachsenden internationalen Organisationen auch entsprechende Arbeitsmöglichkeiten und Büroflächen sichern muß. Dieser Plan hat direkte räumliche Auswirkungen. Es ist vorgesehen, einen Teil der Regierungsfunktionen und Ministerien des Bundes als *back offices* in den suburbanen Raum auszulagern. Ein Teil der in der Innenstadt freiwerdenden repräsentativen Ministerien und Dienstgebäude soll für die *international headquarter functions* freigemacht werden. Die Pläne sehen also vor, eine »Downtown der Entscheidungsträger« zu schaffen und die Entwicklung der Innenstadt als fußgängerfreundliches *living museum* mit internationalem Ambiente zu fördern.

Abb 9 1 Interessengebiete der Bundesregierung für Hauptstadtfunktionen in Washington D. C. und Arlington, Va.



Quelle: National Capital Planning Commission, 1992
 Bearbeitung: G. Hellmuth

Abb. 9.2. Interessengebiete der Bundesregierung für internationale Funktionen in Washington D. C.



Quelle: National Capital Planning Commission, 1992
 Bearbeitung: G. Hellmuth

Diese Konzeption beeinträchtigt mögliche andere Planungen für sanierungsbedürftige Wohnviertel von der Downtown bis zur nördlichen und östlichen Stadtgrenze. Die vorgesehene Erweiterungen der Büroflächenkapazität in der Downtown laufen konträr zu den Erkenntnissen darüber, was eine Stadt lebensfähig und lebenswert macht.³ Weitere Büroflächen ziehen weitere Verödungseffekte nach sich; dennoch ist das Bundesinteresse vorrangig. Die entsprechenden Pläne werden erst Ende der 90er Jahre abgeschlossen und durch ein Gesetz verabschiedet werden. Die »Initiative 2050«, welche die Entwicklung und Bautätigkeiten bis weit in die Mitte des 21. Jahrhunderts festschreiben wird, ist aber im Kontext Washingtons kein Novum; auch die Vorläuferpläne, wie der L'Enfant Plan von 1789 und der MacMillan Plan von 1902 waren als Jahrhundertpläne angelegt und verwirklicht worden. Dieser Plan wird das Bild Washingtons vom *federal core* aus in die angrenzenden *federal interest areas* und die neue Downtown (von Metro Center-Farragut North entlang Connecticut Avenue) stark verändern. Obwohl das Gesamtkonzept noch erarbeitet wird, werden einzelne Teile bereits in die Tat umgesetzt.

Die derzeitigen Bauaktivitäten ohne einen offiziellen Plan 2050 haben einen entscheidenden Vorteil. Bürgerinitiativen können ohne veröffentlichte Gesamtplanung relativ wenig ausrichten und eventuelle nachteilige Entwicklungen für die Stadtteile nicht durch öffentliche Anhörungen und den *community process* herauszögern. Nicht zu Unrecht gilt der Satz: »Wo kein Plan ist, gibt es auch keine Probleme«. Dabei garantiert diese frühe Verwirklichung nicht nur einen Vorsprung, wenn der Plan offiziell akzeptiert wird. Die Bautätigkeiten und signifikanten Verbesserungen in den nördlichen Stadtvierteln, in denen es derzeit noch starke Verfallserscheinungen gibt, gelten auch als Grundvoraussetzung für eine so ambitionierte Planung 2050. Um diesen Gesamtplan in der Zukunft gesetzlich verankern zu können, kommen in der Gegenwart verstärkte Bemühungen verschiedener Behörden in diesen Stadtteilen zum Tragen.

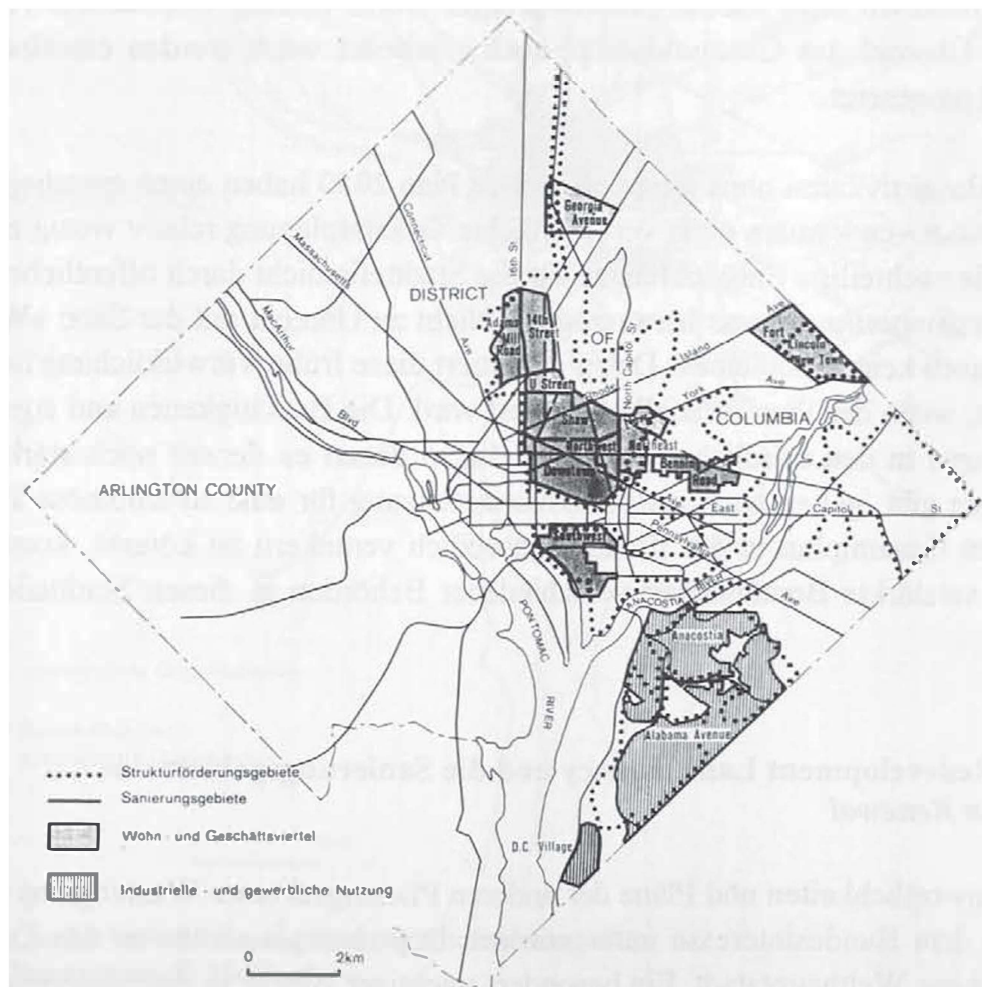
9.2.2. Die Redevelopment Land Agency und die Sanierungsgebiete des *Urban Renewal*

Auch die Verantwortlichkeiten und Pläne der anderen Planungsakteure Washingtons sind im weiteren Sinne dem Bundesinteresse untergeordnet, bzw. komplementär zu den Langzeitplänen für eine neue Welthauptstadt. Ein besonders wichtiger Akteur in der Sanierung ist die Redevelopment Land Agency. Sie wurde 1954 unter der Gesetzgebung des *Urban Renewal* ins Leben gerufen, um die Sanierungsprogramme des Bundes lokal durchzuführen. Die Behörde sollte verfallene Wohn- und Gewerbegebiete räumen und deren Sanierung initiieren. Die Redevelopment Land Agency ist die offizielle Sanierungsbehörde der Stadt; ihre besondere Bedeutung liegt darin, daß sie viele sehr große Flächen im gesamten Stadtgebiet besitzt

³ Jacobs, J. 1963 : The Life and Death of American Cities. New York.

und verwaltet. Das größte Gebiet war der Quadrant Southwest, der in seiner Gesamtheit während des *Urban Renewal* abgetragen und seither als Behörden-, Wohn- und Geschäftsviertel wiederaufgebaut wurde, aber über Miet- und Pachtverhältnisse immer noch zu einem großen Teil der RLA untersteht.⁴ Die meisten anderen Sanierungsgebiete (vgl. Abb. 9.3.) wurden nur begrenzt wiederaufgebaut und zum großen Teil als Reserve für zukünftige Entwicklung bereitgehalten. Diese Areale wurden seit 1992/1993 bebaut; es gibt einen starken Druck, die Sanierungen schnell zu Ende zu führen, weil die vorgesehenen Nutzungen eine Grundvoraussetzung für den neuen Plan »Washington 2050« sind, der vor der Jahrtausendwende verabschiedet werden soll.

Abb. 9.3. Sanierungsgebiete in Washington D. C.



Quellen: National Capital Planning Commission; Government of the District of Columbia Office of Business and Economic Development; Government of the District of Columbia Department of Housing and Community Development, 1992

Entwurf: R. Schneider-Sliwa; Kartographie: G. Hellmuth

⁴ Die RLA erwarb Areale während des *Urban Renewal*, ferner durch Schenkungen von Kirchengruppen, Privatpersonen, Konzernen, Übernahme durch die Stadt wegen Steuerrückstand, ferner durch Tausch von Grundstücken mit Developern.

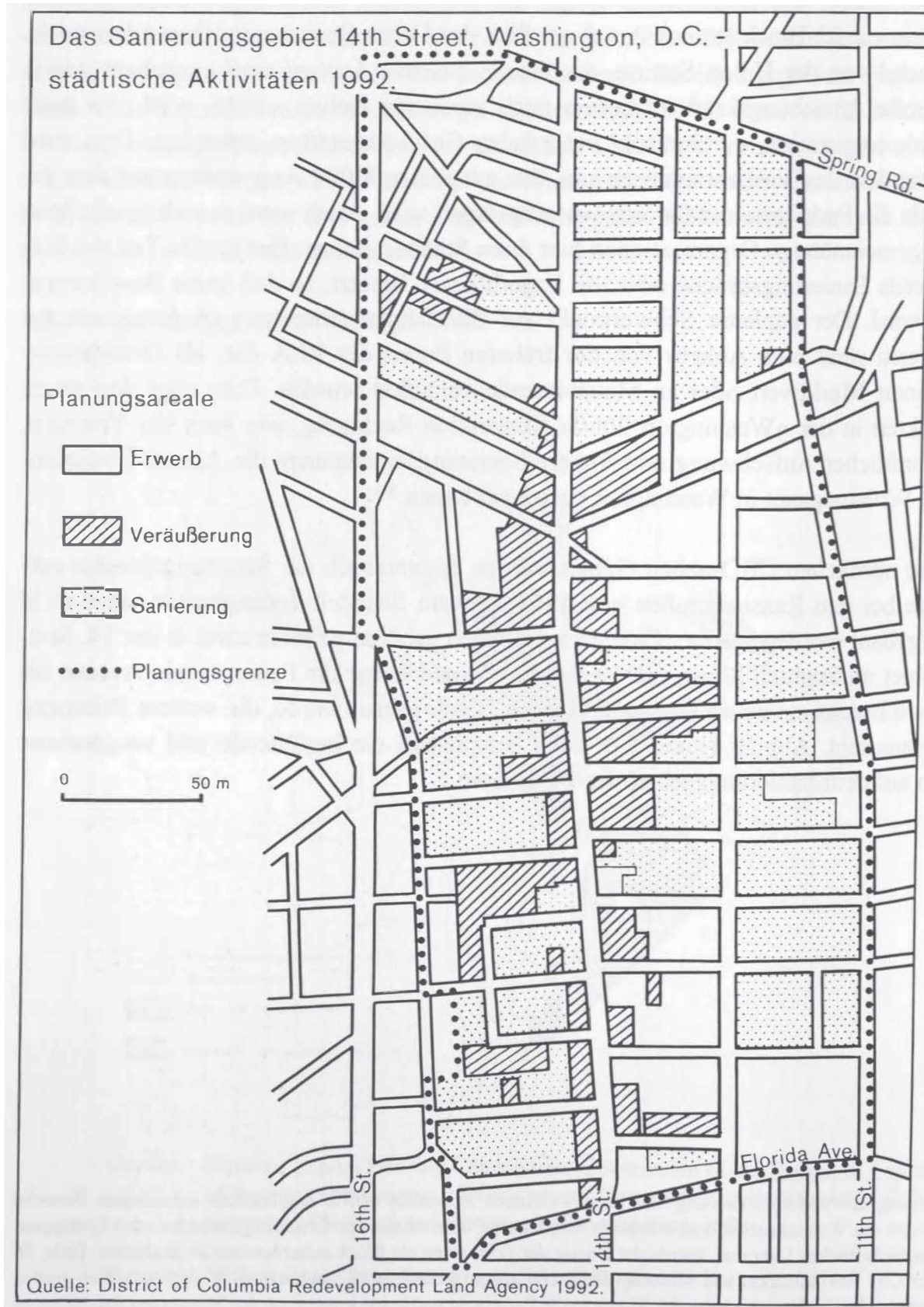
Die RLA -Areale in der nördlichen Kernstadt, z. B. das Gebiet um die Howard University und die 14. Straße, das Stadtviertel Shaw, die Downtown sowie das Sanierungsgebiet Northeast, ein ca. 32 Block großes Areal nördlich der Union Station, sind besonders wichtig. Ausgehend von der Union Station, die bereits zu einer *festival mall* ausgebaut wurde und eine große Anziehungskraft in diesem noch verödeten Gebiet ausübt, wird eine neue Büroflächenkonzentration, durchmischt mit lokalen Geschäftszentren, entstehen. Dies wird der neue Standort des Verkehrsministerium, das mit seinen 8 000 Angestellten aus dem *federal core* in die Peripherie der Downtown ausgelagert wird. Auch werden viele große Verbände und gemeinnützige Organisationen hier ihren Standort haben. Der größte Teil der Flächen ist bereits Sanierungsbrache oder mit Lagerhäusern besetzt, so daß keine Bevölkerung umgesetzt wird. Der geplante Schwerpunkt auf Büroflächenvermietung an gemeinnützige Organisationen stellt eine Abkehr von der früheren Praxis der RLA dar, als Grundstücke entweder unter Marktwert oder an Meistbietende veräußert wurden. Dies trägt den neuen Schwerpunkten in der »Washington 2050« Konzeption Rechnung, wie auch der Tatsache, daß wirtschaftlicher Aufschwung und frühere Sanierungsmaßnahmen die Armut, Obdachlosigkeit und Wohnungsnot in Washington verschärft haben.^{5/6}

Im weiteren nördlichen CBD-nahen Gebiet werden systematisch die Sanierungsgebiete aufbereitet, die bei den Rassenunruhen von 1968 schwere Schäden verzeichneten, aber nicht wieder aufgebaut worden waren. Zu diesen Gebieten gehören gehören zwei in der 14. Straße, ein Gebiet im Stadtteil Shaw, die 10./15. Straße und ferner die Pennsylvania Avenue bis M Street, wo bereits ein neues Gebäude in jeden Block gebaut wurde, die weitere Bebauung aber noch aussteht. Abb. 9.4. und 9.5. zeigt beispielhaft die bestehende und vorgesehene Nutzungen auf dem Sanierungsgebiet der 14. Strasse.

⁵ Die Umsetzung der Wohnbevölkerung von Southwest nach Anacostia und in angrenzende suburbanen Bereiche beeinträchtigte die Wohnsituation dort erheblich und brachte viele ethnischen Grenzfallgemeinden zum Umkippen. In der wissenschaftlichen Literatur wurde der Zuzug der Schwarzen als *Black suburbanization* analysiert, Gale, D. 1987. *Inner City Revitalization and Minority Suburbanization*, Philadelphia. Letzteres stellt aber zu einem großen Teil eine geographische Verschiebung der Slums in die Peripherie und keine Integration der Schwarzen dar.

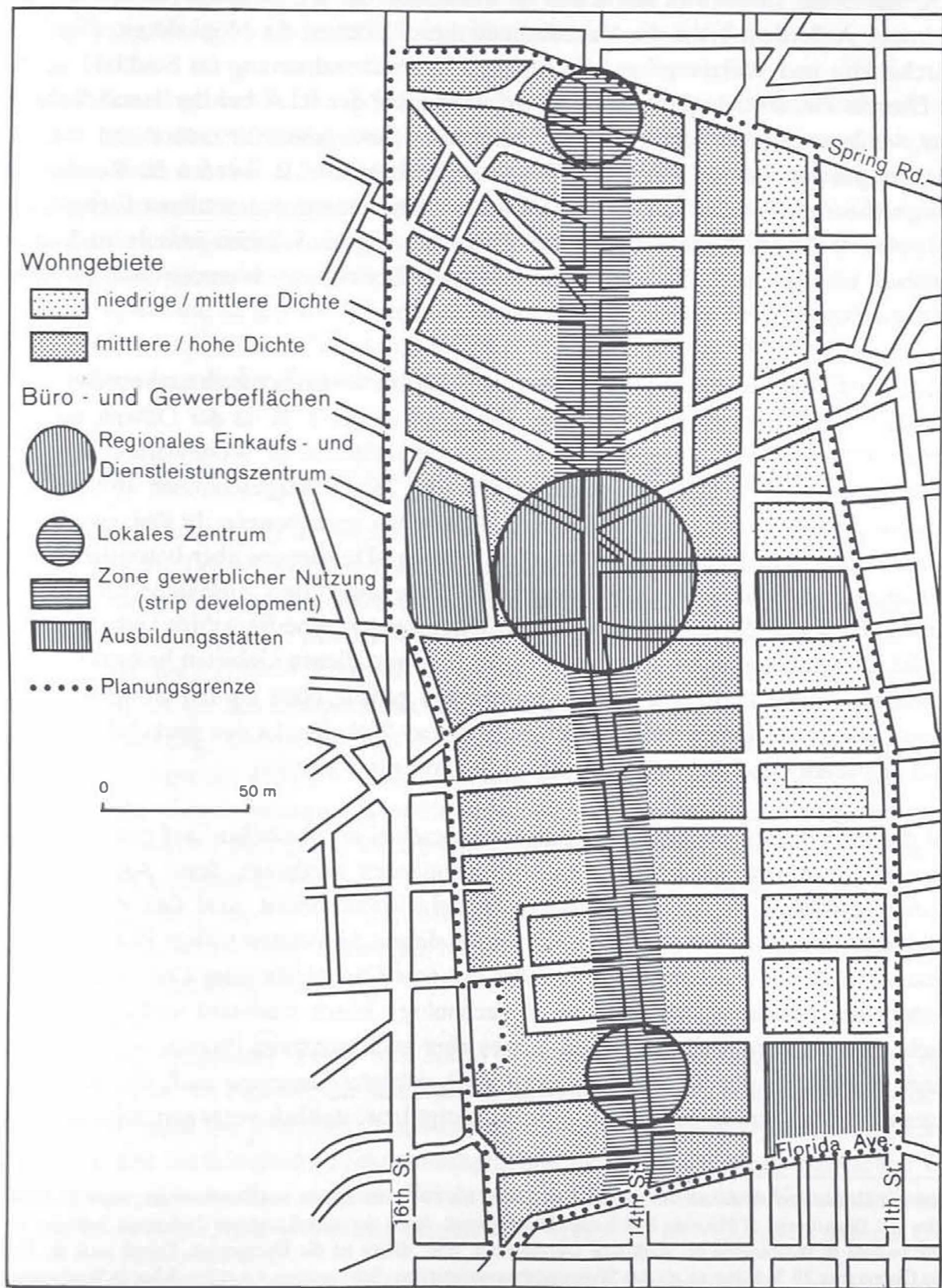
⁶ Der Wohnungsmarkt leidet ohnehin daran, daß keine Hochhäuser gebaut werden dürfen, Wohnungen also in Niedrigbauweise landintensiver und daher zu teuer sind. Auch die Wohneinheiten, die unter der Gesetzgebung zum Affordable Housing subventioniert werden, gelten deswegen in Washington als nicht mehr erschwinglich.

Abb. 9.4. Das Sanierungsgebiet 14. Straße, N.W. - städtische Maßnahmen 1992



Quelle: District of Columbia Redevelopment Land Agency, 1992
Kartographie: G. Hellmuth

Abb. 9.5. Flächennutzungsplan des Sanierungsgebietes 14. Straße, N.W.



Quelle: District of Columbia Redevelopment Land Agency, 1992

Bearbeitung: G. Hellmuth

Die Gebiete des Verfalls wären dem Image einer neuen internationalen Stadt abträglich. Sie liegen zu nah an der Downtown und wären im Blickpunkt des angestrebten zukünftigen Besucherstroms. Außerdem bietet die Neubebauung dieser Flächen die Möglichkeit, über Design, Architektur und Wohnungsbau, die geplante Internationalisierung im Stadtbild umzusetzen. Diesem Ziel sind auch die anderen Schwerpunkte der RLA bei der Instandhaltung vakanter, verlassener Mehrfamilienhäuser und dem Wohnungsbau für untere und mittlere Einkommensgruppen untergeordnet. Im Gegensatz zu Boston z. B. werden für Revitalisierung vorgesehene Areale der RLA nur zu 20 - 25 % für »untere und mittlere« Einkommen bereitgestellt; 75 % der Wohneinheiten auf Revitalisierungsland dürfen jeweils zu Marktwert verkauft werden. Auch die hier zugrundeliegende Definition von unteren und mittleren Einkommensgruppen ist eine weniger strikte als in Boston.⁷

Auch in anderer Hinsicht erreicht man in den Sanierungsgebieten nördlich und nordwestlich der Downtown leicht Ausnahmeregelungen. Die Behörde hat z. B. in der Downtown verschiedene *special districts* ausgewiesen, in denen Büroflächen in Wohnvierteln errichtet werden können. Diese Nutzungen waren in den 80er Jahren ausgeschlossen worden, um der weiteren Verödung des Stadtbildes durch Bürobauten vorzubeugen. In den *special districts*, die in den 90er Jahren etabliert wurden, können »Developer« aber besonders leicht Ausnahmen oder Abweichungen von bestehenden Regelungen (mit Ausnahme der Höhenbegrenzung) erreichen. Sie müssen sich lediglich verpflichten, eine freiwillige Gebühr zu errichten, die für den Bau erschwinglicher Wohnungen in verfallenen Gebieten benutzt werden soll. Allerdings wurde in den 80er Jahren weitgehend gebaut, ohne die freiwilligen Sozialabgaben zu entrichten. Dabei mußten über zweihundert Wohnblocks den spekulativ gebauten Bürokomplexen weichen, von denen viele 1992 völlig leer standen.

Obwohl die RLA derzeit dreißigjährige Sanierungsbrachen im nördlichen und östlichen Bogen um die Downtown wieder bebaut, dabei niemanden verdrängt, feste Arbeitsplätze schafft und verwüstete Wohn- und Geschäftsbereiche wiederbelebt, sind ihre Aktivitäten dennoch kontrovers. Zum Teil vermutete man hinter diesen Aktivitäten völlige Planlosigkeit. Die »Initiative 2050« wurde bis 1992 von der National Capital Planning Commission und Mitarbeitern des Massachusetts Institute of Technology intern erarbeitet und der breiten Öffentlichkeit nicht vorgestellt. Zum Teil gibt es aber auch massiven Protest, wenn ärmere Anwohner im Umkreis von Sanierungsgebieten nach erfolgter Sanierung auch ihre Verdrängung durch die Marktkräfte befürchten. Beeinträchtigt bzw. zeitlich verzögert wird die Ar-

⁷ In Boston gilt als *low and moderate income* ein Einkommen bis 80 % des städtischen Durchschnitt, nach der Definition des US Department of Housing and Urban Development. Nach der distrikteigenen Definition bedeutet ein *moderate income* in Washington der städtische Durchschnitt, bzw. dieser ist die Obergrenze. Damit setzt der Distrikt die Obergrenze 20 % höher an als das Wohnungsbauministerium. Subventioniert werden daher in Washington auch Personenkreise, die nach den Richtlinien der Bundesregierung nicht mehr bedürftig wären. Dies geht bei begrenzten Mitteln zumeist zulasten der *very low* und *low income* Haushalte.

beit der RLA daher teilweise von den *advisory neighborhood councils* (ANCs), von denen es 50 - 60 in Washington gibt. Diese müssen im offiziellen Planungsprozess angehört werden, erhalten jedoch nur im Einzelfall Zugeständnisse von der Behörde.

Weniger Protest gibt es bei den Maßnahmen der RLA für die sozioökonomischen Problemgebiete östlich des Anacostia. Dort führt die RLA eine Kombination verschiedener Programme durch, die sich auf Kleingewerbe, Ausbildung/Schulung/Umschulung und Steuervergünstigungen beziehen und in drei »Enterprise-Zonen« konzentriert sind. Zusätzlich gibt es »Anacostia-Programme«, diese stellen eine Bündelung finanzieller Ressourcen für den Wohnungsbau, Gewerbeentwicklung und Infrastrukturverbesserungen dar und sind gebietsbezogen. Anacostia ist das traditionelle Slumgebiet Washingtons: Es gilt als das Gebiet der Müllkippen, Autofriedhöfe, Abwässerkläranlagen und des »menschlichen Abfalls« (*human waste*) sowie der sozialen Wohnungsbauprojekte aus den 40er bis 60er Jahren.

9.2.3. Das Office of Planning und die gesteuerte »Gentrifizierung«

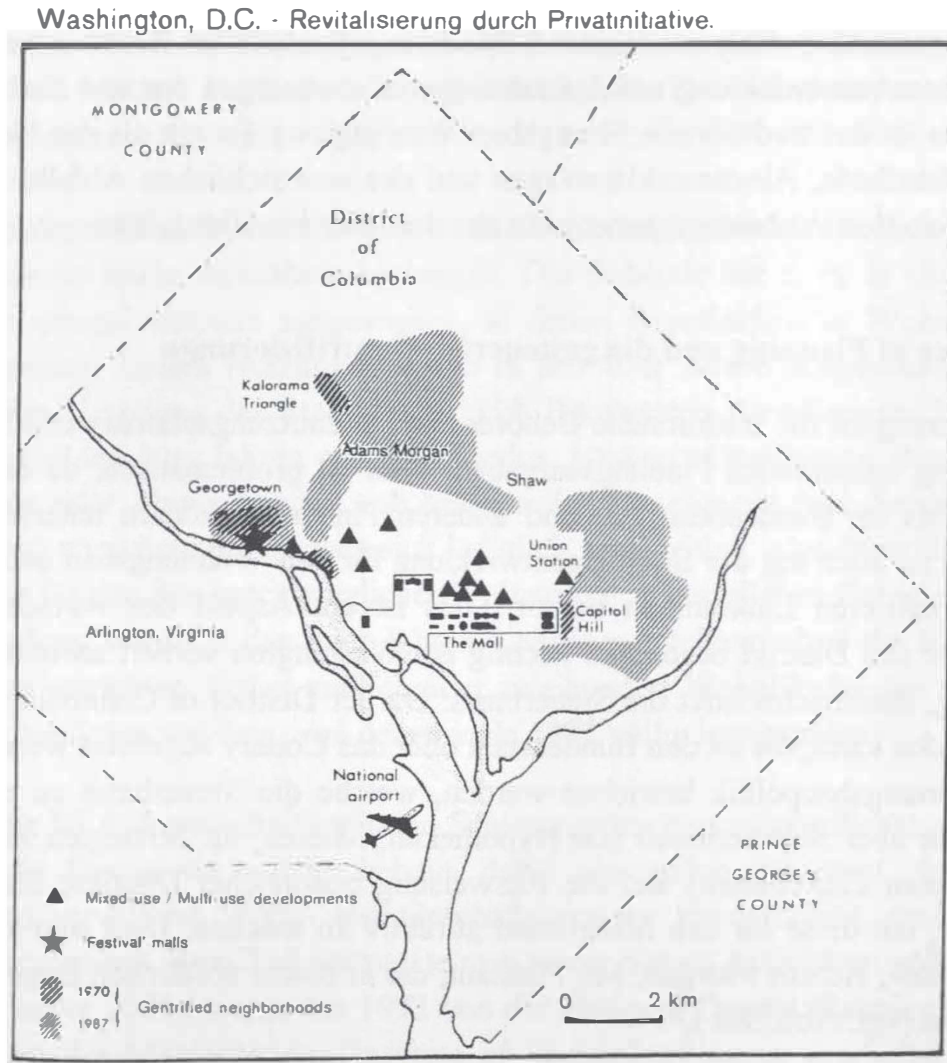
Das Office of Planning ist die traditionelle Behörde für Landnutzungsplanung und handhabt die von Tag zu Tag anlaufenden Planungsaufgaben. Dies ist problematisch, da ein Drittel des Kernstadtgebiets im Bundesbesitz ist und anderen Planungsbehörden untersteht. Das Office of Planning ist auch mit der Strategieentwicklung für den Wohnungsbau und die Bedürfnisse für die mittleren Einkommen befaßt. Dies ist ein Aspekt des wirtschaftlichen Überlebens, der für den Distrikt besonders wichtig ist. Washington verliert an mittelständischer Bevölkerung, damit schwindet die Steuerbasis. Da der District of Columbia nicht auf Steuern zurückgreifen kann, die an den Bundesstaat oder das County abgeführt werden, muß eine gezielte Wohnungsbaupolitik betrieben werden, welche die Steuerbasis zu erweitern hilft. Daher werden über Subventionen (für Hypotheken, Mieten, für Strategien zur Unterstützung der mittleren Einkommen) und die Ausweisung historischer Distrikte Stadtviertel gezielt ausgesucht, um diese für den Mittelstand attraktiv zu machen. Dies sind z. B. Columbia Heights, Shaw, Adams Morgan, Mt. Pleasant, die in einem nördlichen Bogen um die Downtwown liegen (vgl. Abb. 9.6.).⁸

Jedes dieser Zielgebiete wurde aus einem bestimmten Grund ausgesucht. In Columbia Heights sind es die Latinos, die innerhalb Washingtons eine stark anwachsende Bevölkerungsgruppe sind. Die Wohnungsbaupolitik sieht vor, ein *income mix* zu schaffen. Eine große Bandbreite verschiedener Einkommensgruppen innerhalb derselben ethnischen Gruppe soll angesprochen werden, um einer Verslumung in diesen ethnischen Konzentrationsgebieten mit historischer, teils verfallener Bausubstanz vorzubeugen. Außerdem soll ein Gentrifi-

⁸ Der starke Gentrifizierungsprozeß, der in diesem Bereich eingesetzt hat, ist bereits in der Literatur behandelt worden, ohne auf die zugrundeliegende Planung hinzuweisen, Knox, P. 1991: *The Restless Urban Landscape. Economic and Sociocultural Change and the Transformation of Metropolitan America*. *Annals of the Association of Geographers*, 81, 2, S. 181 - 209.

zierungsprozeß durch den nichtweißen Mittelstand angekurbelt werden. Dies trägt den neuen und überraschenden Censusergebnissen von 1990 Rechnung, nach dem in USA allgemein, und in Washington ganz besonders der Multikulturalismus (bes. der Zuwachs von Asiaten und Latinos) weitaus größere Ausmaße hatte als angenommen, dabei auch eine große nichtweiße Mittelschicht entstanden ist.⁹

Abb. 9.6. Stadtgebiete mit starkem »Gentrifizierungsprozeß«



Quelle: Knox, P. L. 1991, S. 199

⁹ Grier, G. 1990 : The Changing Population of the District of Columbia und ders. 1990: The Shape of the Future. Greater Washington's Population Now to the Year 2000. Greater Washington Research Center; Schlesinger, A. 1992: The Disuniting of America. Reflections of a Multicultural Society. New York; Washington Post 1992: Census finds greater Disparities between Poor, Well Paid in Area vom 23. 4. Eine Besonderheit des Multikulturalismus der 80er und 90er Jahre ist, daß sehr hohe prozentuale Anteile der Einwanderer und ihrer in den USA geborenen Kinder trotz jahrelangen Aufenthalts, Arbeitstätigkeit und Schulbesuchs kein Englisch sprechen, ganz neue ethnische Enklaven auch in den *suburbs* im Entstehen sind, die man nicht zu neuen Ghettos verkommen lassen will. Durchmischte multikulturelle Nachbarschaften zu schaffen (ethnisch und einkommensmäßig) im Gegensatz zu ethnischen Enklaven ist daher eine neue konzeptionelle Richtung und Empfehlung in Washington, auch wenn sie noch nicht offiziell erklärte Politik ist. Auf jeden Fall wird sie de facto in den gentrifizierenden Gebieten nördlich der Downtown aktiv verfolgt.

Einige der Zielgebiete des Office of Planning gelten aber als »marginal«, d. h. man spricht ihnen das gleiche Potential zum »Umkippen« wie einer erfolgreichen Revitalisierung zu. Das Zurückholen des Mittelstandes soll dort die drohende Verslumung auffangen. Dabei soll auch ein kleinräumiger Wirtschaftskreislauf durch Arbeitsmöglichkeiten, Wiederaufbau der gewerblichen Struktur, der Sanierung und dem Neubau von Wohnungen angekurbelt werden. Die zielgebietsorientierte Revitalisierung geschieht durch einen multisektoralen Ansatz aller städtischen Verwaltungsbereiche.

9.2.4. Das Economic Development Cluster und die Revitalisierung lokaler Versorgungszentren

Es gibt in der Vielzahl von städtischen und Bundesbehörden, die für die Stadt zuständig sind, elf verschiedene Behörden, das Economic Development Cluster, die sich mit der wirtschaftlichen Revitalisierung des Distrikt befassen. Ihre Aktivitäten werden vom Office of Business and Economic Development (OBED) koordiniert. Zum Economic Development Cluster zählen auch nichtbehördliche Institutionen, v. a. die gemeinnützigen Organisationen und die großen Universitäten.¹⁰ Das OBED wurde erst durch die von Reagan geschaffene *New Urban Reality* zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt und Stadtviertel ins Leben gerufen. Davor gab es keine Ämter oder Maßnahmen zur Gewerbeförderung, obwohl die Abwanderung von Unternehmen und der »Blue Collar-Beschäftigung« seit dem Bau der U-Bahn in Washington ein großes Problem war.

Das OBED verfolgt Strategien zur *neighborhood commercial revitalization*, bei der Ressourcen gebündelt auf einige zentrale Geschäftsbereiche von kleineren Stadtvierteln ausgeschüttet werden. Zumeist handelt es sich dabei um *strip developments* entlang der Hauptstraßen. Durch Ausbau sekundärer Versorgungszentren soll das Ungleichgewicht zwischen der Downtown und den Stadtteilen abgebaut werden. Ein Teil der von OBED ausgewählten Zielgebiete sind die zentralen Bereiche der Viertel, welche durch die Unruhen von 1968 durch Vandalismus und Brandstiftung zerstört, aber nicht mehr wieder aufgebaut worden sind. Das OBED versucht dabei, mit den Stadtteilorganisationen und -aufbaugesellschaften (CDCs) zusammen zu arbeiten. Als besonders erfolgreich gilt die H-Street CDC. Sie wurde 1985 gegründet und ist eine Partnerschaft zwischen Kleinunternehmern, »Developern« und der Stadt, welche auch städtische Grundstücke für Einzelhandels- und Gewerbeflächen zur Verfügung stellte. Mit der Revitalisierung der H-Street wurde das nach der Downtown wichtigste Versorgungszentrum Washingtons, das durch die Rassenunruhen 1968 völlig zerstört wurde, wieder aufgebaut. Eine ähnliche Revitalisierung wurde auch in dem bis 1985 noch völlig verfallenen Gebiet der Rhode Island Avenue Metrostation vollzogen, sowie im Georgia Avenue Corridor, wo der Wendepunkt 1990 mit der Revitalisierung mehrerer gro-

¹⁰ American Univ., Howard Univ., Catholic Univ., Univ. of the District of Columbia, Georgetown Univ., George Washington Univ., die zu den zehn führenden Arbeitgebern in Washington D. C. gehören.

ber Kreuzungen erreicht wurde. Diese sind: Georgia Avenue/Kennedy Street, Georgia Avenue/Florida Avenue NW, Georgia Avenue/ Arkansas Avenue NW, Georgia Avenue/Taylor Street und Georgia Avenue/Morton Street. Auch der Korridor der 14th Street und U-Street NW, der 1968 ein Kernstück massivster Zerstörungen war, ist zu einem bedeutenden Versorgungszentrum geworden. Andere erfolgreiche Beispiele für den Wiederaufbau ausgebrannter, verfallener gewerblicher Strukturen sind Minnesota Avenue/Benning Road und der New York Avenue Industrial Corridor. Diese Planungen, die in Partnerschaft zwischen Stadtteilen, öffentlicher Hand und der Privatwirtschaft entstanden, setzen ein neues Zeichen dafür, daß sich Investitionen in die wirtschaftliche Struktur auch verfallener Gebiete lohnen und durch technische und finanzielle Hilfe der öffentlichen Hand unterstützt werden. In allen Fällen war der auslösende Faktor, daß das OBED in den Nachbarschaften Filialen einrichtete. Dies war ein kleineres OBED-Verwaltungsgebäude, in dem die Partnerschaften ausgehandelt wurden. Das OBED-Gebäude war meistens die erste Investition in einem Bereich des totalen Verfalls und brachte andere Unternehmer dazu, in unmittelbarer Nähe auch Gebäude zu sanieren oder neu zu bauen.

Die Projekte zur Nachbarschaftssanierung zeigen deutlich, daß Anschubfinanzierungen in günstigen Standorten Washingtons recht erfolgreich sind. Allerdings waren die Bemühungen nicht immer unkontrovers, denn die Erstellung von Einzelhandelsflächen in den *neighborhoods* garantiert nicht deren Aufschwung. Zum einen werden *strip developments* in solchen Gebieten geplant, die noch stark von der Zerstörung von 1968 gekennzeichnet sind oder große Freiflächen aufweisen. Diese Entwicklungen im Bereich nördlich der Downtown (U Street/14th Street) sind daher größtenteils noch spekulativ, d. h. ohne daß eine entsprechende Nachfrage in der *neighborhood* selbst vorhanden wäre. In Anacostia, dagegen, wo die Nachfrage durch eine sehr hohe Bevölkerungs- und Bebauungsdichte garantiert ist, wird nur sehr spärlich revitalisiert.

Auch besteht in Washington bereits ein Überangebot von Einzelhandelsflächen. In den 80er Jahren entstanden im gesamten Ballungsraum von 4,2 Mio. Einwohnern 120 Mio. Square feet Verkaufsflächen, was 100 großen Einkaufszentren gleich kommt. Bei Leerstandraten von ca. 30 % 1992 geht dieser Bauboom ungebrochen weiter.¹¹ Dabei sind weite Flächen - östlich des Anacostia - unterversorgt. Dort sind auch keine bedeutenden gewerblichen und wirtschaftlichen Entwicklungen außerhalb der »Enterprise-Zonen« und der im Bau befindlichen U-Bahnstationen geplant. Auch neue Konzepte zur wirtschaftlichen Entwicklung dieser Bereiche bestehen nicht, sondern sind auf die Downtown beschränkt.¹²

¹¹ Washington Post, 1991: Vast Excess of Retail Space in the Area Should Come as No Surprise, vom 18. April.

¹² Seit 1992 gibt es neue Konzepte zur wirtschaftlichen Entwicklung in einigen Downtowngebieten. Das Grobkonzept sieht vor, den Verlust der gewerblichen Struktur durch Ausbau eines Kultursektors im N Street, Korridor der N. W. auszugleichen.

Die Ergebnisse der Wirtschaftsförderung in den *neighborhoods* verzeichnen mit einigen Ausnahmen keine sichtbaren Verbesserungen, es wurde aber der Grundstein für verschiedene CDCs gelegt. Dabei wird seit 1986 über eine fünfjährige Anschubfinanzierung technische Hilfe für ausgewählte *community development organizations*¹³, lokale Geschäftsverbände und andere gemeinnützige Organisationen in den Zielgebieten gewährt. CDCs operieren in Stadtteilen mit Ertragspotential, in denen es aber noch keine etablierten Interessen der Geschäftswelt gibt. Dazu gehören die drei CDCs in den am meisten von Verfall und Sozialproblematik betroffenen Gebieten östlich des Anacostia. Sie haben sich längerfristige Einkommensströme dadurch gesichert, daß sie signifikante Anteile an den Projekten besitzen, die sie errichtet haben. CDCs sind auch aktiv bei den Großplanungen um die neuen Anacostia Metrostationen.¹⁴ Allerdings wird die Anschubfinanzierung nur an CDCs mit ausgewiesenen Planungs- und Implementationskapazitäten vergeben. Dies macht es für neue CDCs, die sich noch nicht bewährt haben, schwierig, die finanzielle Unterstützung zu erhalten, die notwendig wäre, um sich bewähren zu können. Der behördliche Sektor in Washington zeigt also nicht das gleiche Engagement, eine »Grassroots-Planungsstruktur« überhaupt aufzubauen, wie dies in Boston der Fall ist.

9.2.5. Die Rolle der Bürgerbeteiligung im Planungsprozeß

Die Möglichkeiten von Bürgern, Bürgerinitiativen, Nachbarschaftsplanungsgruppen und CDCs, gegen kontroverse offizielle Planungen vorzugehen, ist überhaupt recht eingeschränkt. Es gibt in Washington zwar traditionell einen starken *community process*, also politischen Aktivismus in den Stadtteilen. Er hat ca. 60 bedeutende *advisory neighborhood councils* hervorgebracht, die sich als Sprachrohre und Planungseinheiten von der Basis her verstehen. Sie befassen sich mit den Revitalisierungsmaßnahmen der öffentlichen Hand. Im Normalfall stehen sie in Opposition zu der offiziellen Stadtplanung und den Planungsmaßnahmen der Institutionen, Universitäten und Forschungszentren, medizinischen Großkliniken, die sich in *neighborhoods* vorschieben, diese aufkaufen und abtragen oder für ihre gehobenen Angestellten »gentrifizieren« und dadurch die ansässige Bevölkerung verdrängen.

ANCs bereiten zu dem offiziellen Flächennutzungsplan ihre eigenen Alternativpläne vor; ferner haben sie eine wichtige Beschwerdefunktion und können die Planungs- und Bauphasen über öffentliche Anhörungen auf bis zu fünf Jahre ausdehnen. Die Beschwerden gegen Maßnahmen einzelner Planungsämter richten sich dabei indirekt auch gegen längerfristige

¹³ Es werden 13 CDCs durch OBED, d. h. CDBG-Mittel finanziert. Diese sind Housing Counseling Services Inc., Adelante Inc., Marshall Heights Community Development Organization, Far Southeast Community Organization, Center City Community Corporation, University Legal Services, Kenilworth-Parkside Resident Management Organization, Adams Morgan CDC, Anacostia Economic Development Organization, Columbia Heights CDC, East of the River Development Corporation, H-Street CDC, Georgia Avenue Foundation.

¹⁴ District of Columbia, Office of Business and Economic Development 1986: Annual Report, Washington D. C. Government of the District of Columbia, Office of Communication. Economic and Community Development, 1988: Annual Report, Washington D. C..

Interessen der Bundesregierung. Da das Bundesinteresse immer Vorrang hat, konnten in der Vergangenheit ANC's de facto wenig gegen geplante Bautätigkeiten ausrichten. Zudem gibt es in Washington, im Gegensatz zu Boston, rechtliche Möglichkeiten, die ANC's gänzlich zu übergehen. Dies ist relativ leicht, da ANC's nach dem Gesetz zur Selbstverwaltung von 1973 zwar angehört werden müssen, es muß ihnen »großes Gewicht« eingeräumt werden, sie haben jedoch kein Vetorecht.

So hat es im District of Columbia immer ein Spannungsverhältnis zwischen Stadtverwaltung und den Stadtteilen (*communities*) gegeben. Kern des Konflikts ist die Tatsache, daß die Downtown-Entwicklung immer vor den *neighborhoods* Vorrang hatte, obwohl der dringendste Handlungsbedarf gerade dort war. Trotz der sozialen Probleme, Wohnungsnot und des politischen Drucks aus den ärmeren Bezirken hat der District of Columbia als einziges Gebiet im Ballungsraum keine »Linkage-Politik« nach Bostoner Art eingeführt; alle umliegenden *suburbs* praktizieren »Linkage« in irgendeiner Form.¹⁵

9.2.6. Die Sozialorientierung und die Zoning Commission

Es gibt in Washington Ansätze, die der »Linkage-Politik« ähnlich sind: »Developer« von Büroflächen sollen z. B. in der Downtown 30 % ihrer Geschoßflächen für Wohnungen freiwillig reservieren, um der Verödung der Innenstadt zu begegnen. Jedes Bürogebäude soll also Wohnflächen einschließen, dies wird als *inclusionary zoning* bezeichnet. Tatsächlich wurden Dutzende von Bürogebäuden in Washington gebaut, ohne daß die Auflage eingehalten wurde. Die Zoning Commission, welche die Landnutzungen festlegt und Bauerlaubnis erteilt, verwaltet diese Auflage. Da die Behörde der Einhaltung der Auflage keine Beachtung schenkt, keine Akten über diese Vorgänge führt und die Auflage allgemein dem *good will* der »Developer« überläßt, ist sie dafür verantwortlich, daß neue Bürogebäude in der Downtown ansässige Bevölkerung verdrängen, ohne Ersatz anderswo zu schaffen. Die Zoning Commission ist also die wichtigste Behörde, welche die Nutzungen festschreibt und gleichzeitig zuläßt, daß von vorgesehenen Nutzungen abgewichen wird.¹⁶ Die finanziellen und sozialen Kosten für die Stadt sind sehr hoch, denn unter dem massiven Leerstand neuer Bürogebäude in der Downtown sind fiskalische Einbußen zu verzeichnen. Wegen der Nichteinhaltung der Wohnungsbauauflage hat Washington eine steigende Obdachlosigkeit. Während z. B. Boston wenigstens sozialverträgliche Revitalisierung anstrebt, gibt die Zoning Commission in Washington, die den einzigen Mechanismus zur Sozialverträglichkeit, das *inclusionary zoning* verwaltet, ein sehr starkes Signal in der entgegengesetzten Richtung. Dies ist besonders schwerwiegend, da es außer dem Flächennutzungsplan in Washington

¹⁵ Metropolitan Washington Council of Governments 1991: Financing Tool for Affordable Housing - Housing Trust Funds, Survey of Housing Trust Funds in the Metropolitan Region. Washington D. C.

¹⁶ vgl. Andrich, M. 1991: Planned Unit Development in the District of Columbia 1958 - 1990: A Mechanism for Enlightened Flexibility or a Zoning Loophole for Development? Thesis, School of Business and Public Management, George Washington University, Washington D. C.

keinen Bebauungsplan, sondern lediglich schriftlich fixierte »Visionen« der National Capital Planning Commission für die allgemeine Stadtentwicklung gibt. Damit kommt der Zoning Commission eine einzigartige Rolle zu. In Ermangelung echter Bebauungspläne ist sie die ständige Behörde für developments. Ihre ad hoc Vergabe von Nutzungsbewilligungen in Abweichung von ihrem eigenen Nutzungsplan schaltet damit auch eventuell sozialorientierte Aktivitäten anderer Behörden aus.¹⁷

Die gleiche negative Wirkung hat die Zoning Commission bei der Bewilligung der *planned unit developments* (PUDs). Dies sind die großen Mischnutzungsgebäude, wie z. B. der Watergate Komplex, die seit 1958 in Washington gebaut werden. Sie werden in einem langwierigen Kooperationsprozeß zwischen Zoning Commission, Office of Planning, *advisory neighborhood councils* und weiteren städtischen Behörden ausgehandelt. Oft können betroffene Stadtteile als Entschädigung für die möglichen negativen Effekte der PUDs (z. B. Verödung, Verlust der Kleingewerbestructur) Zugeständnisse erlangen. Diese »Entschädigungen« sind aber - anders als in Boston - von seiten der »Developer« freiwillige Leistungen, es gibt keine Zwangsauflagen. Ein »Developer« verpflichtet sich dazu, um von der Zoning Commission eine Sondergenehmigung zu erwirken, wie z. B. eine stärker verdichtete Bebauung, als der Nutzungsplan vorsieht. Zu den freiwilligen Leistungen des »Developers« gehören u. a. die Anlagen von Grünflächen, ferner Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Traineeprogramme oder der Bau von Wohnungen für Einkommensschwache; allerdings ist die Tradition freiwilliger sozialer Leistungen nicht sehr stark ausgeprägt.¹⁸

Die Zoning Commission hat aus historischen Gründen unter den Behörden amerikanischer Städte eine einzigartige Machtbefugnis, wie sie ähnliche Institutionen in anderen Städten nicht haben. Vor der Selbstverwaltung war der Kongreß die Legislative und die Zoning Commission die Exekutive der Kommunalverwaltung in der Stadtentwicklung; nach der Selbstverwaltung übernahm die Zoning Commission beide Funktionen, die Festsetzung von Planungszielen und der dazu erforderlichen Zonierungsbestimmungen. Der Stadtrat, der in den meisten anderen amerikanischen Städten über Nutzungsänderungen entscheidet und damit Empfehlungen der Planungsbehörden folgt, ist durch die Machtbefugnis der Zoning Commission praktisch ausgeschaltet. Daher können in höchstem Maße sozialunverträgliche und willkürliche Entscheidungen getroffen werden. Zumeist überwiegt bei der Entscheidung der Zoning Commission der erwartete wirtschaftliche Nutzen von reinen Büro- und Geschäftsgebäuden über den Bedenken der ANCs. Beispiele waren 1992 die überdimensionierten Mischnutzungskomplexe und Wohnblocks an den Metrostationen Van Ness und Fri-

¹⁷ *ibid.*

¹⁸ Das einzige bekannte Beispiel, in dem der »Developer« eines Mischnutzungskomplexes seine Verpflichtung gegenüber der Nachbarschaft erfüllte, ist der Bürokomplex 1212 Massachusetts Avenue. Er sollte zwar, wie alle Downtowngebäude, ein gemischter Wohn- und Büro/Gewerbekomplex sein, der »Developer« befreite sich aber tatsächlich von dieser Verpflichtung, indem er 30 verslumte Wohneinheiten an der 11 und O Streets, nur 2 Blocks von dem Bürogebäude renovierte, Andrich M. 1991 op. cit., S. 97 f.

endship Heights.¹⁹ Daher wurde 1990 durch eine Bürgergruppe ein Rechtsverfahren angestrengt, in dem es um die grundsätzliche Frage ging, ob die Zoning Commission in dieser Weise weiter vorgehen darf, gegen den Konsens des planungsbetroffenen Viertels und ohne die »Developer« in ihre soziale Verantwortung zu nehmen. Diese Frage ist durchaus berechtigt, zumal die Zoning Commission in den 80er Jahren PUDs und Nutzungen zugelassen hat, die auf einer Größe von ca. 200 Blocks, von der Union Station/North Capitol Street im Osten bis zur 23. Straße im Westen, Constitution Avenue im Süden bis zur M Street und Massachusetts Avenue im Norden Wohnbereiche verdrängt haben.²⁰ Nachdem 8 Mio. ft² neue Bürofläche in der Downtown, 4000 neue Hotelzimmer, 500 000 ft² Einzelhandelsfläche und nur 900 Wohnungen in den 80er Jahren gebaut worden wurden, ist offensichtlich, daß *inclusionary zoning*, das nur an den guten Willen der Unternehmer appelliert, kaum Ersatzwohnraum geschaffen hat.

Bis zum Jahre 2000 sind in weiteren Bürogebäuden der Downtown 12 400 Wohnungen vorgesehen. 6000 Wohnungen wurden bis 1992 in der Downtown tatsächlich geschaffen. 4800 Wohnungen entstanden allerdings durch Erwerb und Sanierung, d. h. Gentrifizierung durch die Stadt - die Wohnungen sind im Besitz des Office of Planning - im Bereich der Downtown und des Mt. Vernon Square; erst 1760 Wohnungen wurden neugebaut und knapp 6000 Wohnungen sind noch gar nicht begonnen. Die Ursache dafür ist treffend beschrieben worden als mangelnde Priorität der Kommune bei der Verfolgung gesetzter Ziele.²¹

Stadtteilorganisationen sehen mangelndes Einfühlungsvermögen für die Belange der Nachbarschaft als ein Hauptkennzeichen der Revitalisierungsplanung in Washington an. Sie fordern daher eine Beteiligung an langfristiger Planungspolitik in echter Kooperation mit städtischen Behörden. Die Kooperation zwischen Stadtverwaltung und den Stadtviertelvertretungen wie in Boston existiert im Distrikt nicht. Allenfalls besteht sie für »Bricks and Mortar-Maßnahmen«, aber nicht für den Aufbau einer »Grassroots-Planungsstruktur«, welche eigenverantwortlich kleinräumige Revitalisierungsmaßnahmen entwickeln und durchführen würde. Allerdings ging man im April 1992 (zwei Wochen vor den Ausschreitungen in Los Angeles) davon aus, daß der in den *neighborhoods* aufgestaute Ärger und der politische Prozeß die städtischen Behörden in eine Richtung weisen werden, die stärker den Bedürfnissen der Nachbarschaften Rechnung tragen müsse.

¹⁹ *ibid.*

²⁰ Andrich, M. 1991: *op. cit.*, S. 99.

²¹ Bauman, Prost Assoc., Inc. 1990 Downtown Development Overlay District Housing Element Study. Washington D. C., S. 5.

9.3. Die Möglichkeiten für eine sozialorientierte Revitalisierungspolitik

9.3.1. Eingeschränkte Möglichkeiten im District of Columbia

Die Frage stellt sich, welche Möglichkeiten es für eine stärkere Sozialorientierung im Planungsprozeß Washingtons gibt. Seit dem Selbstverwaltungsrecht von 1973 muß die Stadt einen *comprehensive plan* für die Kernstadt erstellen. Der erste wurde 1985 verabschiedet, 1991 revidiert und erweitert und gilt nun 20 Jahre. Seine Besonderheit ist, daß er kein eigentlicher Plan ist, der schrittweise in die Tat umgesetzt werden kann. Er wurde als *living document*, bzw. als »Vision« von der National Capital Planning Commission erstellt, die jederzeit geändert werden kann. Sein Hauptschwerpunkt liegt auf den *federal elements* in Washington.²² Der Hauptplanungsprozeß ist gegenwärtig abgeschlossen; damit existiert zum ersten Mal seit der Selbstverwaltung ein Gesamtkonzept zur wirtschaftlichen und städtebaulichen Entwicklung der Stadt. Es schließt keine ausdrückliche Sozialorientierung ein.

Innerhalb des District of Columbia gibt es Planungsbezirke (*wards*) und Bezirkspläne, welche allgemeine Richtlinien für die acht Verwaltungsbezirke der Kernstadt aufstellen. Ferner sind kleinräumige *small area plans* vorgesehen, die auf der Ebene der *community* oder *neighborhood* spezielle Vorschläge und Aktionen in einem 6 - 9-monatigen Planungszeitraum mit wiederholten Anhörungen ausarbeiten sollen. Derzeit gibt es außer dem Gesamtkonzept nur einige Bezirkspläne. Allerdings kann auch eine Bezirksplanung nicht alle verslumten Stagnationsgebiete beeinflussen. Das Gros der verslumten Gebiete besteht aus Sozialbauten, die - wie auch in anderen Städten - von einer unabhängigen *housing authority* des Bundes verwaltet werden und der kommunalen Planung gar nicht unterstehen. Verbesserungen in der Wohnungssituation der *housing projects* sind daher kaum zu erwarten. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Struktur sind zwar drei »Enterprise-Zonen« (*development opportunity areas*) ausgewiesen worden (vgl. Abb. 9.4.), für die besondere Strategien und Finanzierungsmöglichkeiten entworfen werden. Allerdings erlauben die seit der Reagan-Ära üblichen jährlichen Budgetkürzungen keinen systematischen Ausbau der »Enterprise-Zonen« in der Weise, die nennenswerte Investitionen anziehen würden. Die Ausweisung der Flächen alleine hat bislang wenig Investitionen zur Folge gehabt. Planerisches Eingreifen in Verfallsgebieten ist überhaupt schwierig. Nur ca. 20 % der gesamten Landfläche des Distrikt ist in privater Hand; dort kann man über die Einhaltung der baupolizeilichen Bestimmungen (*code enforcement*) und die Ausweisung von Denkmalschutzgebieten (*historic districts*) ein Mindestmaß an Sanierung und Renovierung erzwingen. Der größere Teil des Distrikts ist nicht besteuert (vgl. Tab. 9.1.). Grundstücke sind bundeseigen, in der Kontrolle der Bundesregierung, oder werden von steuerfreien, gemeinnützigen Organisationen wie Universitäten, Kirchen, akademischen und anderen Institutionen genutzt. Dadurch fehlt der Stadt das nötige

²² *Federal elements* bezeichnet eine Vielzahl von Dingen, geographische Gebiete ebenso wie Prioritäten und Ziele der Bundesregierung. Im einzelnen sind dies das geographische Umfeld des Regierungsviertels und der Regierungsgebäude, die internationalen Organisationen und die Botschaften, die Beschäftigung in Regierungsstellen, die öffentlichen Parks und Einrichtungen, der Hauptstadttourismus und die Erhaltung historischer Bausubstanz.

Steueraufkommen, um verfallene Gebiete zu sanieren. Ferner haben sich diese Institutionen bereits seit der *Urban Renewal* Ära durch Enteignung weite umliegende Gebiete für zukünftige Nutzung gesichert, aber noch nicht investiert. So ist also der Verfall in den angrenzenden Gebieten sehr hoch. Typischerweise sind die heutigen Slums entweder die Gebiete der bundeseigenen sozialen Wohnungsbauprojekte oder die Gegenden im Einzugsbereich größerer Institutionen. In beiden Fällen sind Revitalisierungsbemühungen durch die offiziellen Planungsstellen nur schwer durchführbar.

Tab. 9.1. Landnutzungscharakteristika im District of Columbia 1991

	Ward 1	Ward 2	Ward 3	Ward 4	Ward 5
Bodenfläche (Acres)	1219	3938	6590	3708	4555
davon besteuerbar (in %)	59,7 %	33,8 %	48,4 %	50,9 %	42,6 %
Wohnnutzung	81 %	39 %	85 %	87 %	66 %
gewerblich	14 %	43 %	7 %	6 %	11 %
industriell	2 %	6 %	0 %	3 %	13 %
leer	2 %	10 %	7 %	3 %	8 %
andere	1 %	2 %	1 %	1 %	2 %
steuerfrei	40,3 %	66,2 %	52 %	49,5 %	57,4 %
davon					
Bundesreg.	38 %	76 %	77 %	73 %	57 %
Kommune	20 %	8 %	4 %	10 %	19 %
privat/ gemeinnützig	42 %	16 %	19 %	17 %	33 %

	Ward 6	Ward 7	Ward 8	Ward 9
Bodenfläche (Acres)	2274	3463	3921	29668
davon besteuerbar (in %)	44,5 %	50,8 %	23 %	43 %
(Wohnnutzung)	76 %	74 %	82 %	75 %
gewerblich	11 %	9 %	5 %	12 %
industriell	1 %	1 %	0 %	3 %
leer	11 %	13 %	13 %	8 %
andere	1 %	3 %	0 %	2 %
steuerfrei	55,5 %	49,2 %	77 %	57 %
davon				
Bundesreg.	81 %	78 %	78 %	10 %
Kommune	10 %	12 %	16 %	?
privat/ gemeinnützig	9 %	10 %	6 %	17 %

Quelle: District of Columbia Government, Office of Policy and Program Evaluation. 1991. Indices, Vol VIII S. 31 - 71.

Durch den Umstand, daß auf dem größten Teil der Landflächen des Distrikts eine der wichtigsten Kommunalsteuern überhaupt fehlt, die Kernstadt Washington auch nicht auf *state* zurückgreifen kann, und dadurch, daß die städtischen Behörden auf einem großen Teil der Landflächen des Distrikts keine Kontrolle haben, ergibt sich, daß die Stadtverwaltung

weder die Mittel noch die Autorität hat, die Privatwirtschaft durch Anreize oder Subventionen anzuziehen.²³ Man sei jedoch daran erinnert, daß in der Stadt Boston eine ähnliche Situation besteht, die Stadt darauf jedoch anders reagiert hat und einen Handlungsbedarf sah, das Unternehmertum in die Pflicht zu nehmen.

Ferner erschwerend sind die außerordentlichen Vollmachten der Zoning Commission. Sie bestimmt auf allen Flächen im Privatbesitz die Nutzung (durch Wohnen, gewerbliche, industrielle, oder gemischte Nutzungen) und läßt auf ad hoc Basis Abweichungen von vorgegebenen Flächennutzungsplänen zu. Dazu gehört auch, daß sie größere Flächen zu Distrikten für besondere Nutzungen (*development overlay districts*) erklären kann, die zu einer konzentrierten Mischung von Wohnen, Einzelhandel, Kultur, Kunst, Hotel und Entertainment ausgebaut werden. Es gibt im Distrikt insgesamt 9 derartige vorübergehenden Zonen für spezielle Zwecke, die andere Nutzungen (z. B. durch sozialgebundenen Wohnungsbau) ausschließen. Dazu gehören u. a.:

- die Georgetown Waterfront, die für Wohnen, Büro- und Einzelhandel und Naherholung ausgebaut wird, ferner
- das Gebiet zwischen der 15 Street bis New York Avenue und M Street bis Pennsylvania Avenue N. W.
- Dupont Circle, dessen Umfeld verbessert, Wohn- und Verwaltungsstandorte ausgebaut werden sollen.

Geographisch liegt Dupont Circle zwischen den geplanten Verwaltungs- und Einzelhandelszentren der neuen Downtown und dem gentrifizierten Wohnviertel Adams Morgan und dem Botschaftsviertel im Westen.

9.3.2. Begrenzungen für eine Revitalisierung des Gebietes »East of the River«

Den Erfolg einer Revitalisierungspolitik sollte man daran messen, welche Bemühungen für die strukturschwächsten Gebiete der Stadt unternommen werden. In Washington ist dies Anacostia (örtlich auch abwertend »East of the River« bezeichnet), das eine sehr hohe Konzentration der Armutsbevölkerung und einen absoluten Mangel an Arbeitsplätzen, gewerblicher Struktur und Versorgungseinrichtungen des täglichen Bedarfs hat. Die Erfolge städtischer Behörden in Anacostia sind jedoch bescheiden. Als Hauptgrund gilt, daß die Stadt in den Slums von Anacostia größere Areale erwerben oder von der Bundesregierung übernehmen müßte, um in entscheidender Weise gewerbliche Strukturen beeinflussen und bezahlba-

²³ Hinsichtlich der Besteuerung läßt sich die Stadt allerdings andere Möglichkeiten durch mangelnde Prioritätensetzung entgehen. Durch die Kernstadt kommen bis zu 2 Mio. Pendler täglich, ein großer Teil davon zu Arbeitsplätzen im Distrikt mit öffentlichen Nahverkehrsmitteln, die durch den Distrikt finanziert sind. In New York müssen Pendler ihre Lokalsteuer am Ort des Arbeitsplatzes abführen und nicht am Wohnort. Eine ähnliche Regelung für Washington ist nicht in der Diskussion.

ren Wohnungsbau betreiben zu können. Es gibt aber keine Anzeichen, daß die Bundesregierung, bzw. ihr lokaler Arm, die D. C. Housing Authority, diese Areale aufgeben werden. Daher beschränken sich städtische Behörden auf das Absperren von Slumgebäuden, die wegen des Verfalls aus Sicherheitsgründen nicht mehr bewohnt werden dürfen. Zudem wurde das städtische Budget für *redevelopment* von \$ 50 Mio. (1991) auf \$ 18 Mio. (1992) gekürzt. Andere Gründe für die geringen Bemühungen der Stadt in Anacostia überhaupt sind z. B. negative Erfahrung mit der Slumsanierung in früheren Jahren.²⁴ Ferner gibt es keine zwingende Notwendigkeit für die Revitalisierung Anacostias. In Anbetracht der weitreichenden Sanierungsgebiete, die es in Washington westlich des Anacostia noch gibt, ist der Druck auf den Immobilienmarkt östlich des Flusses kein unmittelbarer. Allerdings hat die RLA das Mandat, Bautätigkeiten auf den Sanierungsflächen des *Urban Renewal* westlich des Anacostia in wenigen Jahren abzuschließen. Damit dürfte sich das Investitionsinteresse an den Slums östlich des Anacostia bald verstärken.

Sogar einige sozialorientierte Maßnahmen sind für die weitere Ghettoisierung Anacostias mitverantwortlich. So gibt es z. B. in den ärmsten Gebieten Washingtons Mietpreisbindungen, in den autonomen Vorortgemeinden, außerhalb der Distriktgrenzen jedoch nicht. Wegen der Möglichkeit höherer Mieteinnahmen werden neue, subventionierte Wohnungen für untere und mittlere Einkommensgruppen bevorzugt in den angrenzenden *suburbs* und nicht in den Innenstadtgebieten des größten Bedarfs errichtet. Die Slumbewohner Anacostias bleiben ghettoisiert, da sie sich die höheren Mieten in »bezahlbarem« Wohnraum angrenzender Gemeinden nicht leisten können. Eine Koordination der Mietpreisbindungen wurde auf der Ebene des Metropolitan Council of Governments, einem gemeinnützigen Planungszweckverband aller im Ballungsraum befindlichen Stadt- und Gemeindeverwaltungen diskutiert, aber nicht durchgeführt. Dies hätte aber eine allmähliche Verteilung der ärmeren Bevölkerung in bezahlbaren Wohnraum außerhalb der Ghettos Anacostias ermöglicht, wie es in anderen Ballungsräumen der USA, z. B. Minneapolis/St. Paul möglich ist. Eine »Regionalisierung der Armutsbevölkerung« ist in Washington auch aus anderen Gründen nicht möglich.²⁵ In Washington gibt es daher eine Konzentration der Ärmsten in den Stadtgebieten großer struktureller Defizite. Diese Konzentration wurde in der Vergangenheit durch fehlgeleitete *Urban Renewal* Maßnahmen mitverursacht, ebenso wie durch die Sanierungsbemü-

²⁴ Man hatte mit einem hohen Kostenaufwand viele Gebäude renoviert, ohne jedoch das Wohnumfeld zu verändern, da Bundesgelder für Stadtentwicklung nicht für Umfeldverbesserungen verwendet werden dürfen.

²⁵ Virginia ist ein sog. »Dillon Rule State« nach dem Bundesverfassungsrichter Dillon im 19. Jahrhundert. Er erwirkte, daß keine Kommune etwas tun könne, wozu sie nicht ausdrücklich durch eine *state enabling legislature* ermächtigt wurde. Die Regierung des Bundesstaates Virginia hat ihren Kommunen keine Vollmachten für Zonierungsänderungen erteilt; man muß jede Zonierungsänderung (z. B. den Einschluß sozialgebundenen Wohnungsbaus in Wohnvierteln) in jedem Einzelfall bei der Regierung des Staates Virginia beantragen. Die fehlende und auch nicht angestrebte kommunale Zonierungsvollmacht trägt mit zum elitären Charakter der Washingtoner *suburbs* bei, die in Virginia (Fairfax und Loudon County) liegen. In Maryland dagegen erlaubt der Bundesstaat den Kommunen prinzipiell, sozialgebundenen Wohnungsbau zu erstellen. Daher finden sich in Maryland, v. a. Prince George's County, das an Anacostia angrenzt, eine Konzentration von Sozialwohnungen und *welfare poor*.

hungen privater oder kirchlicher Träger ²⁶²⁷, und sie wird durch einige institutionelle Faktoren aufrechterhalten.

9.3.3. Versäumnisse der Planung in den Verfallsgebieten

Wegen dieser Faktoren bliebe nur die »Linkage-Politik« als Zwangsaufgabe, um einen Abbau sozialräumlicher Disparitäten im District of Columbia zu erreichen. Dieses wichtige Mittel wird jedoch nicht eingesetzt. Die Appelle, freiwillig innerhalb eines Bauvorhabens durch *on site amenities* oder anderswo im Stadtgebiet durch *off site amenities* ein soziales Engagement zu zeigen, lassen keine nennenswerten Resultate erkennen. Es gab 1992/93 auch keine Initiativen, die versprochenen Sozialleistungen von »Developern« im Gegenzug für den Büroboom in der Downtown einzufordern. Das »Linkage-Konzept« wird durch Washingtons Verbindung von Bürobauten und freiwilligen sozialen Leistungen ansatzweise imitiert, gleichzeitig wegen fehlender Regulationen vor Baubeginn und Kontrollen danach ad absurdum geführt.

Für eine übergreifende Planungsbehörde, die eine einheitliche sozialverträgliche Revitalisierungspolitik unter Einbeziehung strukturstarker und -schwacher Innenstadtgebiete konzipieren und durchsetzen soll, gibt es kaum eine entscheidende Rolle.²⁸ In Washington können die Bemühungen jeder Behörde, eine sozialverträgliche Revitalisierung in ihrem Zuständigkeitsgebiet durchzuführen, durch die Aktivitäten einer anderen Behörde zunichte gemacht werden; zudem brauchen »Developer« ihre Zusage freiwilliger Sozialleistungen nicht einzuhalten. Maßnahmen der öffentlichen Hand können wie in der nördlichen Downtown die Bewohner, also den Markt verdrängen, der die neuen gewerblichen Strukturen finanziell tragen soll. Eine weitere Verödung der Innenstadt und Leerstand der neuen Gebäude werden akzeptiert. Eine Ursache dafür ist der historisch etablierte und von allen Beteiligten akzeptierte »Planungspluralismus«. Er ist dafür verantwortlich, daß es noch keine übergreifenden sozialorientierten Planungen für Washington gibt, und daß es noch nicht gelungen ist, eine Minoritätenquote für Bauprojekte einzuführen, welche mit Mitteln der öffentlichen Hand finanziert sind. Es gibt zwar bei den PUDs die Auflage, 25 - 35 % des Vertragswertes von Bautätigkeiten an Unternehmer aus den Minderheitsgruppen zu vergeben; dies steht jedoch

²⁶ Anacostia war ursprünglich ein von jüdischer Bevölkerung geprägtes Gebiet nach Vorbild einer Gartenstadt. Sein Charakter änderte sich in den 40er und 50er Jahren dadurch, daß eine Vielzahl von sozialen Wohnungsbauprojekten errichtet wurden, um die Bevölkerung aus dem Slum-Sanierungsgebiet Southwest umsetzen zu können. Hier fand ähnlich wie in Bostons ehemals jüdischem Stadtteil Roxbury, eine gesteuerte Konzentration der schwarzen Umsetzbevölkerung statt.

²⁷ Eine Politik der Überkonzentrierung verfolgten z. B. kirchliche Einrichtungen, die in hochverdichteten Wohnungskonzentrationen subventionierte Wohnungsbauprojekte schufen. Ein Beispiel ist der in Washington bekannte Slum entlang der North Capitol Avenue im Sanierungsgebiet (unmittelbar nördlich der Union Station), das nach der derzeitigen Planung anderen Nutzungen zugeordnet ist.

²⁸ National Capital Planning Commission 1992: The National Capital Planning Commission's Central Planning Agency in the National Capital Region (mimeo).

in einem krassen Mißverhältnis zum tatsächlichen Bevölkerungsanteil der Schwarzen im District of Columbia (87 %). Erst seit 1990 werden Möglichkeiten untersucht, wie man diese Regelung, die auch auf dem guten Willen der »Developer« beruht, durchsetzen kann.²⁹ So setzen sich in Washington Mechanismen in der Revitalisierung fort, die wegen verfehlter Prioritäten sozialunverträglich sind, welche die »Developer« nicht in ihre soziale Verantwortlichkeit nehmen, indem sie den Minoritäten nicht genug Aufstiegsmöglichkeiten einräumen sowie weitere Verdrängung (damit Verslumung durch Mehrfachbelegung von Wohnungen) und Verödung der Kernstadt verursachen.

Die Fragen, warum man kein »Linkage-Politik« nach Bostoner Modell einführt, welche (Alibi-)Funktion dem Planungspluralismus bei der Neubestimmung der »Ware Stadtteil« zukommt und welchen Nutzen fehlende Pläne bei der Durchsetzung von Langzeitvisionen haben könnten, werden im folgenden Kapitel angesprochen. Abschließend sei jedoch an einem Beispiel ausgeführt, wie man im District of Columbia bei der Revitalisierung verfallener Innenstadtgebiete auch vorgehen konnte.

9.3.4. Die andere Art der Revitalisierung: »Urban TVA« - Pennsylvania Avenue Development Corporation

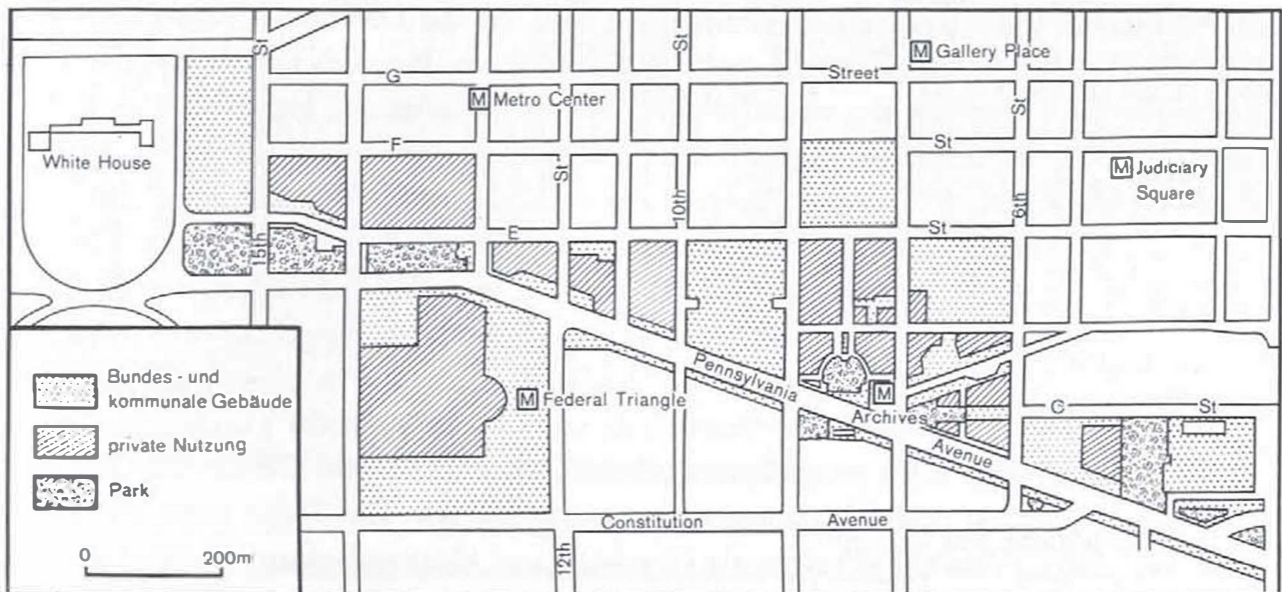
Ein Revitalisierungsmodell, das für die USA einzigartig ist, wird durch die Pennsylvania Area Development Corporation (PADC) vertreten. PADC ist eine von der Bundesregierung geschaffene Bundesbehörde; sie ist die Planungs- und ausführende Behörde für ein einziges klar definiertes innerstädtisches Projektgebiet und fungiert gleichermaßen als Katalysator für Entwicklungen wie auch als Hauptauftraggeber des Projektgebiets. Da PADC in den gesamten USA der einzige direkte Versuch der Bundesregierung war, Revitalisierung eines verfallenen Innenstadtbereiches durchzuführen, verdient dieses Modell besondere Aufmerksamkeit. Die PADC wurde durch eine Initiative des Präsidenten Kennedy (*It's a disgrace, fix it*) zum Zielgebiet aktiver Revitalisierungsplanung erklärt. Mit PADC schuf die Bundesregierung ähnlich wie mit der Tennessee Valley Authority (TVA) für eine Region eine eigene gebietsspezifische Bundesbehörde. Sie ist mit dem Verfall und Wiederaufbau eines Stadtgebietes befaßt.³⁰ Die PADC ist sozusagen das städtische Pendant zur TVA (*Urban TVA*), also eine Bundesbehörde, die sich ausschließlich mit der Entwicklung eines gezielt ausgesuchten geographischen Gebietes befaßt. PADC hat einen Sonderstatus als Bundesbehörde, die als private, gemeinnützige Entwicklungsaufbaugesellschaft eingetragen ist. Sie operiert nach streng wirtschaftlichen Gesichtspunkten wie ein Großkonzern. Als Sanierungsbehörde hat sie jedoch weitreichende Vollmachten der Enteignung und des Landerwerbs für Entwick-

²⁹ Andrich, M. 1991: op. cit., S. 100 - 108; Whyte, W. H. 1988: *City-Rediscovering the Center. The Rise and Fall of Incentive Zoning*, New York.

³⁰ Nach dem Bundesgesetz (Pennsylvania Avenue Development Corporation Act of 1972, P.L. 92 - 578, ergänzt durch P. L. 98 - 141 von 1983).

lungsaufgaben, die ihrem Mandat entsprechen. Das Mandat der PADC ist der Ausbau des Teiles der Pennsylvania Avenue, der sich östlich des Weißen Hauses bis zum Kapitol erstreckt.

Abb. 9.7. Das Planungsgebiet der Pennsylvania Avenue Development Corporation



Quelle: Pennsylvania Avenue Development Corporation, 1992
 Bearbeitung: G. Hellmuth

Das Arbeitsgebiet der PADC ist ein 110 Acre großes Gebiet (vgl. Abb. 9.7.). Es erstreckt sich 4 Blocks nördlich und 3 Blocks südlich der Pennsylvania Avenue vom Weißen Haus bis in die Nähe des Kapitols. Mehrere Gründe hatten in Washington dafür gesprochen, dieses Zielgebiet herauszugreifen, außer seiner nationalen und historischen Bedeutung. Das Zielgebiet liegt zwischen dem Regierungsviertel und der neuen Downtown, die sich weiter nördlich entlang Connecticut Avenue und der Metrostation Farragut North anschließt. Es gehört zu den wirtschaftlichen Stützpfeilern der Stadt als Arbeitsplatzkonzentration und vielbesuchte Touristenattraktion. Es schließt die ehemalige Downtown (um die Metro Center Station) ein. Dies war ein Gebiet totalen Verfalls und negativer Charakteristika wie Lagerhäuser, verlassener, vernagelter und ausgebrannter Gebäude. Das Gebiet wurde zur physischen Barriere zwischen den beiden wichtigsten Zentren - Regierungsviertel und neuer Downtown um Connecticut Avenue. Wie verfallen dieses Gebiet war, erkennt man auf den Abb. 9.11. und 9.12. vom April 1992, die den »Normalzustand« seit den letzten großen Unruhen von 1968 (!) zeigt; es wird derzeit in der letzten Phase des PADC Gesamtplans revitalisiert.

9.3.5. Die Revitalisierungsmaßnahmen im Bereich der Pennsylvania Avenue Development Corporation

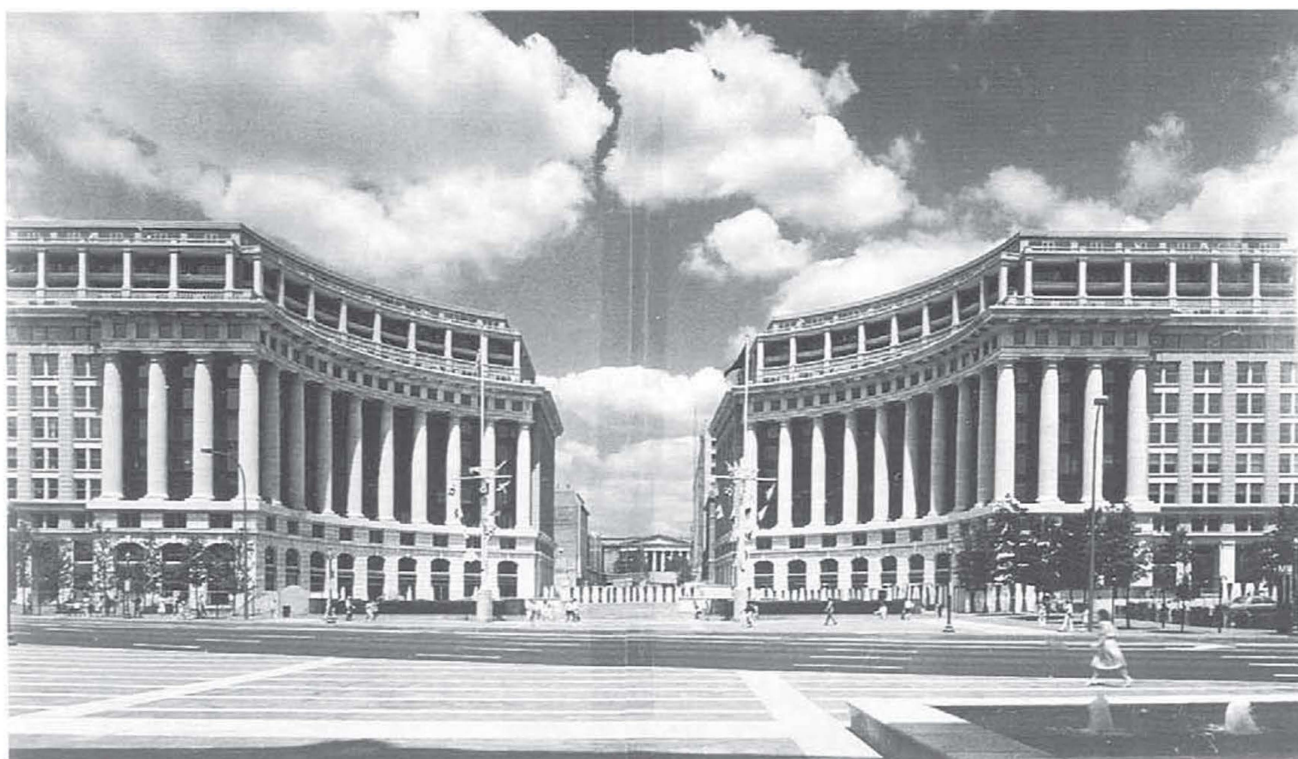
Die Ziele des Pennsylvania Avenue Development Plans von 1974 und dessen Ergänzungen bis 1990 waren vielfältig:³¹ Der zentrale Verfallsbereich sollte so saniert werden, daß rund um die Uhr Leben in das Gebiet zurückkehren würde. Durch Belebung des Straßenbilds nach Büroschluß sollte das Gefühl vermittelt werden, daß die Downtown sicher ist. Es erfolgte eine räumliche Aufteilung; das östliche Teilstück der Pennsylvania Avenue wird für Wohnfunktionen ausgebaut, das westliche Teilstück für Büroflächen, Hotels und als Kulturdistrikt. Entlang der gesamten Straßenfronten sollen Einkaufspassagen die Wohn- und Tagesbevölkerung anziehen. Ferner sollte eine zeremonielle Verbindung zwischen dem Weißen Haus und dem Kapitol geschaffen werden, die nicht nur als Prachtstraße, sondern als »Main Street America« fungieren sollte, auf der sich jeder Amerikaner zu Hause fühlen kann. Symbolisch sollte eine intakte Verbindung zwischen Regierungsstadt und Privatstadt entstehen. Eine Mischung aus historischen Monumentalbauten, Prachtboulevard mit einer großen Anzahl von Einkaufszentren, Restaurants und Geschäften sollte geschaffen werden. Historische Gebäude wurden zu *malls* umgebaut (z. B. das Old Post Office und die Union Station), es entstanden neue Megamischnutzungsprojekte wie The Shops unter Benutzung alter Bausubstanz. Aber auch bestehende Geschäfte und kleinere historische Gebäude sollten beibehalten und das Innenstadtwohnen einer Mittelschicht gefördert werden. Es entstanden viele neue Gebäude im historischen Stil, z. B. Market Square North in Anpassung an die Architektur des Federal Triangle³² (vgl. Abb. 9.8.).

Die Pläne der PADC gingen davon aus, daß Multifunktionalität, Multidimensionalität und eine ansprechende Mischung verschiedener Nutzungen und Stile, sowie der Wohnfunktion für doppelverdienende Familien mit Kindern (!) Garanten für langfristige Einkommensströme und Wiederbelebung der Innenstadt sind. Auf diese Weise wurde versucht, einem zentralen Standort seine Versorgungsfunktion wiederzugeben. Die nächstgelegenen Versorgungszentren liegen in der neuen Downtown. Diese sind aber für die Angestellten das Regierungsviertel und die Bewohner der neuen Wohnviertel im Sanierungsgebiet Southwest zu weit entfernt.

³¹ Pennsylvania Avenue Development Corporation (PADC) 1986: The Pennsylvania Avenue Development Plan 1974. Washington, D.C. und PADC 1990: Amendments to the Pennsylvania Avenue Development Plan. Washington, D.C.

³² Market Square North wird als Torbogen zum Pennsylvania Quarter, einem neuen Wohnviertel, zwischen der 8. und 9. und D und E Streets gebaut wurde. Market Square North hat 210 Wohnungen in zwei Gebäuden, 406 000 Square feet Büroflächen, Einzelhandelspassagen, und 668 Parkplätze. Zu den weiteren spektakulären Projekten der PADC gehören National Place/The Shops, ein Mischnutzungs-komplex an der Pennsylvania Avenue im Bereich der F Street und 13./14. Streets, die das Konzept der *festivall malls* des Developers Rouse verwirklichen, der Pavillon im Old Post Office, und das Willard International Hotel and Office Building.

Abb. 9.8. Der Büro-, Wohn- und Geschäftskomplex Market Square North



Quelle: Pennsylvania Avenue Development Corporation, 1992

Um ihre Revitalisierungspläne durchsetzen zu können, erhielt die PADC Enteignungsvollmachten für Schlüsselgrundstücke. Zuschüsse und Kredite der Bundesregierung finanzieren auch den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden. Das Planungsgebiet ist daher weitgehendst im Besitz der PADC. Planungen müssen aber dennoch mit städtischen Behörden abgesprochen und die Wünsche der Anwohner gehört werden; lokale Initiativen und lokale Beteiligung an den Planungs- und Ausführungsarbeiten müssen gewährleistet sein. PADC stellt Bundesmittel als Anschubfinanzierung bereit.³³ Die Behörde vermietet oder verpachtet die sanierten Gebäude (vgl. Abb. 9.9. und 9.10), *malls* und Büroflächen und erzielt so einen Einkommensstrom, der die Rückzahlung der Kredite ermöglicht und weitere Projekte im Zielgebiet finanziert. Zusätzlich zur Miete oder Pacht muß ein Anteil der in diesen Projekten erwirtschafteten Profite an die Pennsylvania Avenue Development Corporation abgeführt werden; die Abgabe und Höhe der Anteile wird durch Wirtschaftsprüfung bei »Developern« kontrolliert. Auch die Vermietung und Verkäufe von Eigentumswohnungen, z. B. Market Square sind Teil des anhaltenden garantierten Einkommensstroms.

³³ Seit 1972 sind für insgesamt \$ 130 Mio. Bundesgelder \$ 1,5 Mrd. Investitionen in dieses Teilstück der Pennsylvania Avenue geflossen.

Abb. 9.9. Old Post Office - Mischnutzungskomplex und festival mall

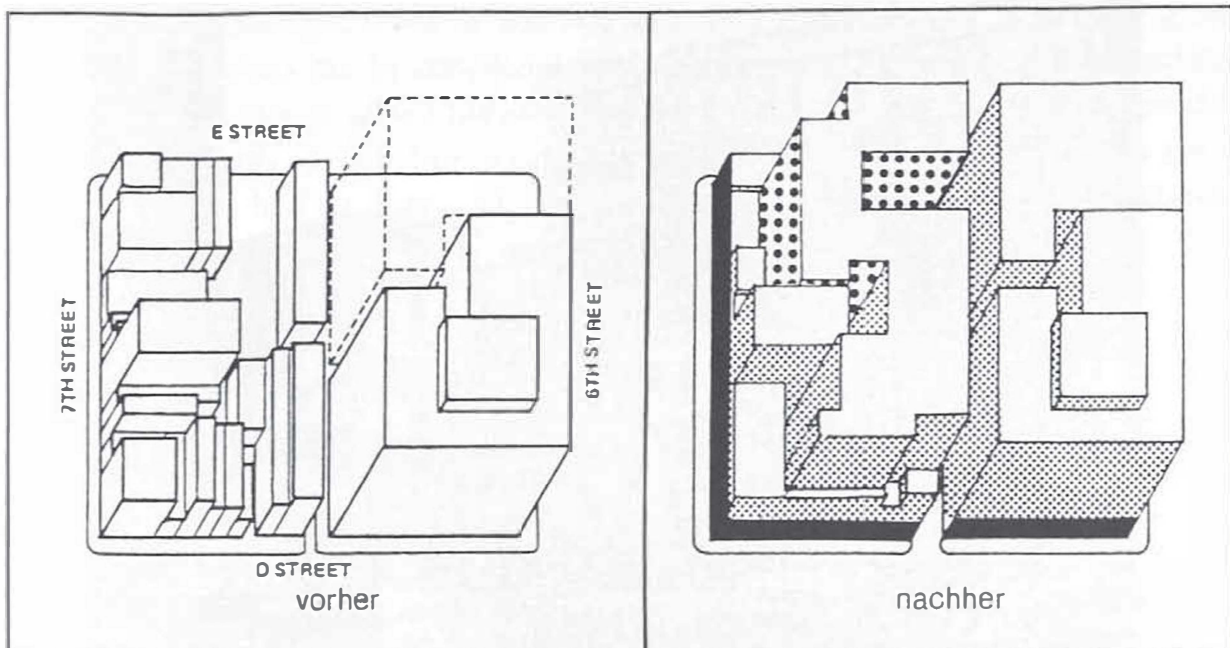


Photo: Verf.

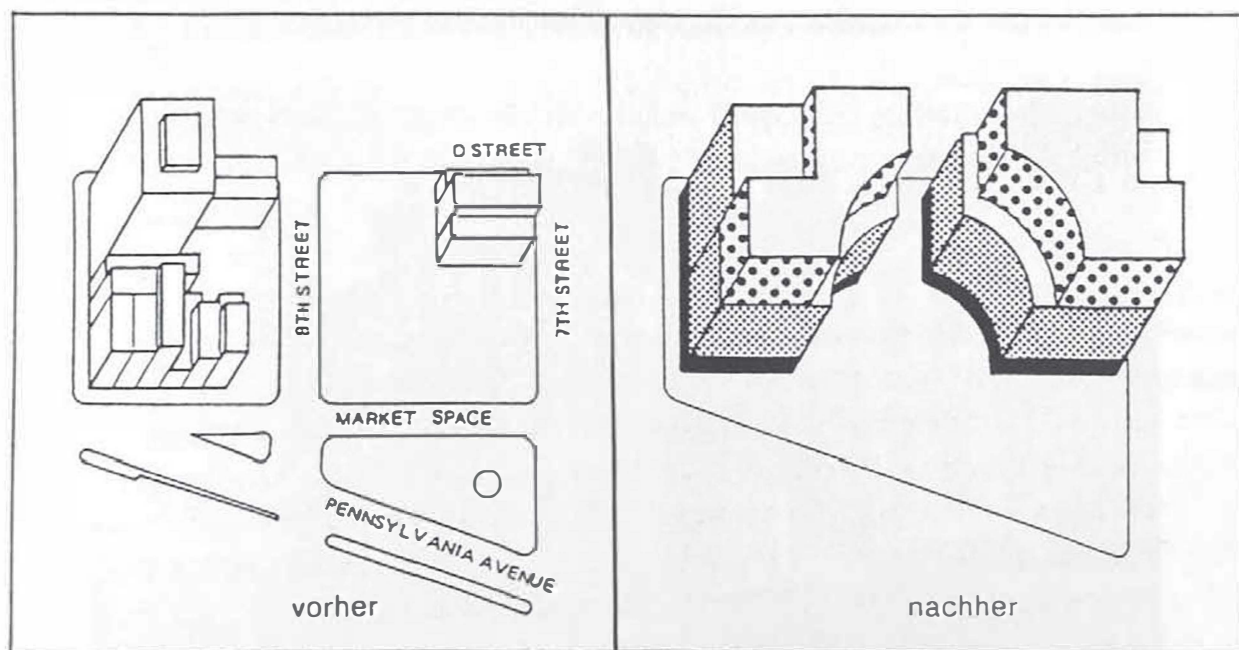
Die PADC zeichnet sich durch ihre terminfixierte Arbeitsweise aus, obwohl mehrfach Planungskonzepte verändert wurden. Nach ca. 20-jähriger Bautätigkeit steht die Behörde wenige Jahre (ca. 3 - 5) vor dem Ende ihrer Gesamtaufgabe. Seit mehreren Jahren finanziert sie sich und ihre Bautätigkeiten bereits weitgehendst selbst. Die meisten Pläne sind verwirklicht, derzeit werden die letzten Komponenten, Wohnviertel und Teilstücke im Nordosten des Projektgebiets ausgebaut (vgl. Abb. 9.11. und 9.12.). Dort befindet sich derzeit ältere Bausubstanz von weitaus geringerer Höhe als die maximal zugelassenen 10 -13 Stockwerke. Diese Bauwerke (die Abbildungen wurden vor den Rassenunruhen 1992 aufgenommen) zeigen noch deutlich die Nachwirkungen der Unruhen von 1968.




Abb. 9.10. Planung von Mischnutzungskomplexen durch die PADC, Beispiel The Shops und Market Square North

A. Auffüllungsstrategie und Beibehaltung historischer Bausubstanz.



B. Neubau im historischen Stil.



-  Wohnflächen
-  Büroflächen
-  Einzelhandelsflächen

Quelle: Pennsylvania Avenue Development Corporation, 1990
 Bearbeitung: G. Hellmuth

Abb. 9.11. Ausgebranntes Gewerbeviertel im Projektgebiet der PADC 1992, Zustand seit 1968



Abb. 9.12. Auswirkungen der Rassenunruhen von 1968 im nordöstlichen Projektgebiet der PADC, 1992



Photos: Verf.

Die PADC verfolgte eine behutsame Sanierung, weil das Gebiet im Wesentlichen im Charakter erhalten bleiben sollte. Dafür wurden neue Möglichkeiten entworfen, »Developer« an den Sanierungen zu beteiligen. Da eine niedrige Bauweise, wie hier vorgeschrieben, einen vergleichsweise geringen Profit für den »Developer« abwirft, als die üblichen Hochgeschoßbauten, wurden ihnen die Erschließungsrechte, die sie im Luftraum über den tatsächlich erlaubten geringen Höhen gehabt hätten, auf andere Grundstücke übertragen. Der Transfer der Erschließungsrechte (TDR - *transfer of development rights*, vgl. Abb. 9.13.) war ein wirksamer Anreiz für Investitionen, weil »Developer« dadurch Büro- und Gewerbegebäude anderswo höher bauen konnten, als es die dortige Zonierungsvorschrift erlaubte.³⁴

Die Erfolge der PADC sind beachtlich, wie die Statistiken zur Arbeitsplatzbeschaffung belegen. Auch das äußere Erscheinungsbild des Planungsgebietes, das zu Beginn der 60er Jahre noch verslumpt war, hat sich grundlegend geändert. Daß die PADC Planungen so erfolgreich sein konnten, hatte verschiedene Gründe: der Gesamtplan war auf einen vorausschaubaren Zeitraum konzipiert, Bevölkerungsumsetzung war kein Problem, da Teile der Flächen und Gebäude bereits durch die Flächensanierungen während des *Urban Renewal* vakant waren, und es wurde eine planungspolitische Entscheidung für den Verbleib kleiner ansässiger Gewerbe getroffen. Die finanzielle Basis ist gut, da längerfristige hohe Einkommensströme gesichert wurden. Mit Beendigung der Revitalisierungsaufgabe ist vorgesehen, diese Bundesbehörde aufzulösen und durch eine PAD-Verwaltung zu ersetzen, welche einem Bundesministerium oder einer städtischen Behörde unterstellt wird.

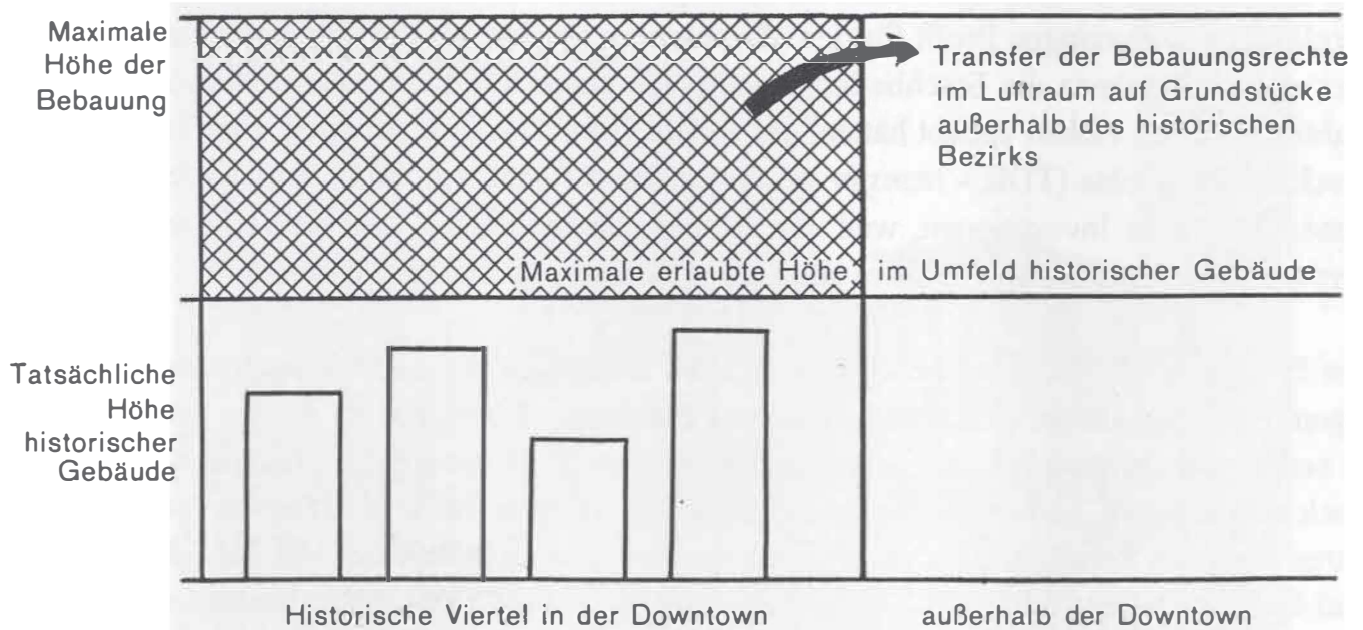
Die Pennsylvania Avenue wurde ein räumliches Bindeglied zwischen dem nördlichen und südwestlichen Teil der Stadt und ein außergewöhnlicher Anziehungspunkt.³⁵ Außerdem war die Revitalisierung der Pennsylvania Avenue der Ausgangspunkt einer wellenartigen Revitalisierung weiterer umliegender Gebiete (vgl. Abb. 9.3.). Diese Gebiete fügen sich, obwohl sie von unterschiedlichen Behörden geplant werden, wie ein Mosaik zu einem gesamten großflächigen Revitalisierungsprozeß zusammen, dessen Kern die Sanierung der Pennsylvania Avenue war und der, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, sehr gut in das Konzept »Washington 2050« paßt.

³⁴ Zum Transfer von Erschließungsrechten vgl. auch Jackson, R. H. 1981: *Land Use in America*. London. S. 155 bis 158

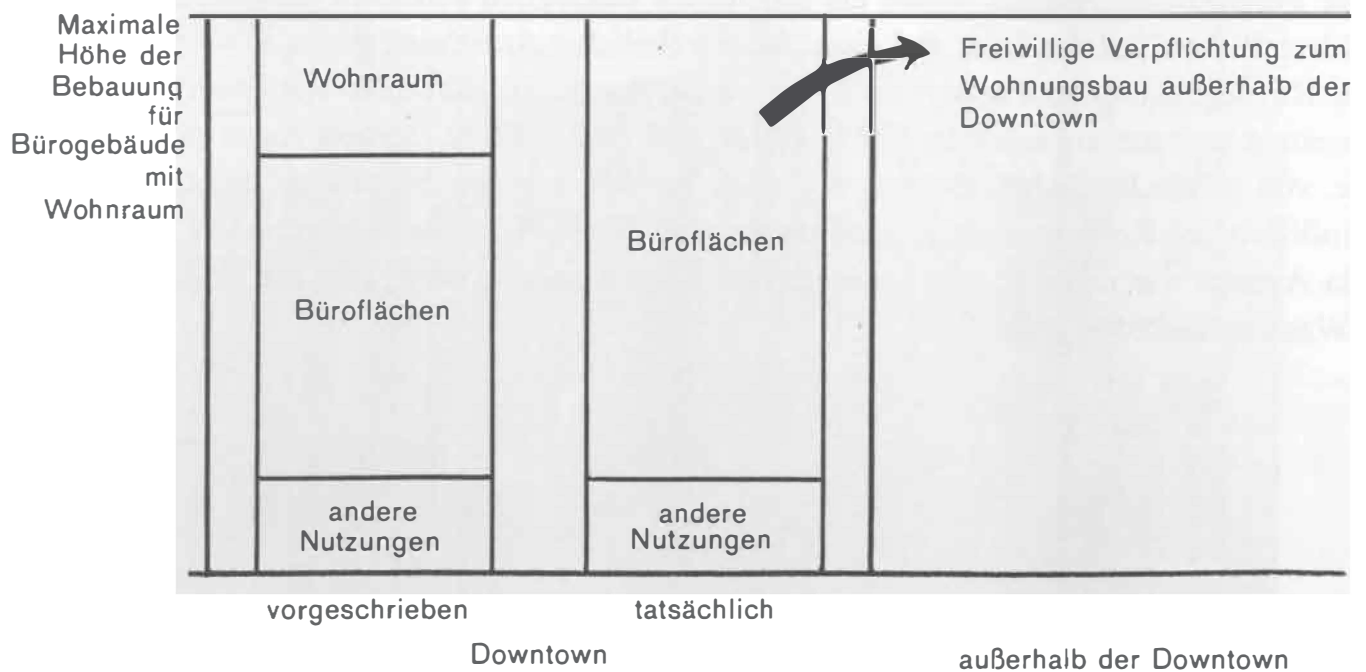
³⁵ Pennsylvania Avenue Development Corporation 1989: *Development Policies and Procedures*. Washington D. C.

Abb. 9.13. Der Transfer von Erschließungsrechten

1. Der Transfer von Erschließungsrechten im Luftraum



2. Der Transfer der Wohnungsbaukomponente bei neuen Downtowngebäuden



9.3.6. Ausblick auf die Planung und Entwicklung in den Verwaltungsbezirken Washingtons

Es stellt sich die Frage, warum dieses überaus erfolgreiche Modell einer Bundesbehörde für die Revitalisierung eines Stadtteils keine Nachfolger hatte oder hat. Die PADC blieb das einzige Beispiel in der Stadtrevitalisierung, ähnlich wie die TVA das einzige Beispiel im Bereich der Regionalplanung war. Die Ursachen hierfür sind auch vergleichbar. Es gilt als fundamental unamerikanisch, wenn sich die Bundesregierung in städtische Belange oder Problemgebiete direkt einmischt. Solche Maßnahmen sind daher immer nur zeitlich begrenzte Ausnahmen, nicht aber auf nationaler Ebene durchsetzbar. Die Intervention bei der Pennsylvania Avenue war sehr gut begründbar. Schon George Washington äußerte seine Vision für diese Straße:

*»Down Pennsylvania Avenue will walk the history of our nation. I see the Avenue becoming a center of importance, a unique destination for citizens of the world. This broad vista will be filled with exciting galleries, places of commerce, shops, grand hostelryes, theaters for music, opera, and drama and unique places for all tastes«.*³⁶

Ähnliche Konzepte waren aber nicht einmal in derselben Stadt wiederholbar, wie die Planung für die einzelnen Bezirke zeigt.

³⁶ Zitiert in Pennsylvania Avenue Development Corporation Annual Report 1990, S. 25 (Übers. d. Verf.).

Kapitel X

»Washington 2050« und die Umwandlung innerstädtischer Verfalls- und Armutsgebiete

»...Seit den Tagen von L'Enfant haben Amerikaner das Beste von ihrer Hauptstadt erwartet. Mehr als irgendeine andere Stadt oder Region sollte die Hauptstadt den großartigsten Lebensraum zeigen, den Amerika planen und bauen kann.«

J. F. Kennedy¹

»Macht keine unbedeutenden Pläne; sie haben keine Kraft, jemanden aufzurütteln und werden wahrscheinlich nie verwirklicht. Macht große Pläne; strebt hoch in eurer Hoffnung und Arbeit. Denkt daran, daß ein vortrefflicher, logischer Plan, der einmal gültig ist, niemals vergeht, sondern noch lange, nachdem wir nicht mehr sind, immer noch lebt und sich mit wachsender Beharrlichkeit behauptet.«

D. Burnham 1907²

10.1. Revitalisierung und soziale Umschichtung in ausgewählten Verwaltungsbezirken

10.1.1. Die CBD-nahen Bereiche

Ökonomische Sachzwänge und das langfristige Bundesinteresse bestimmen die Revitalisierungspolitik Washingtons und lassen dabei relativ wenig Spielraum für eine Sozialorientierung. Die Planungen für verfallene Gebiete dienen in erster Linie dazu, die »Ware Stadtteil« aufzuwerten. Diese Thematik wird nun anhand der Entwicklungen und Revitalisierungsprozesse in einigen Verwaltungsbezirken (*wards*) Washingtons³ vertieft. Von besonderer Bedeutung sind die Revitalisierungspläne für die Bezirke 1,2,5,6,7 und 8 (vgl. Abb. 10.1.), da sie Gebiete einschließen, die von Slums und extremen Verfallsprozessen gekennzeichnet sind oder waren. Dabei unterscheiden sich die Maßnahmen, die sich aus der Bevölke-

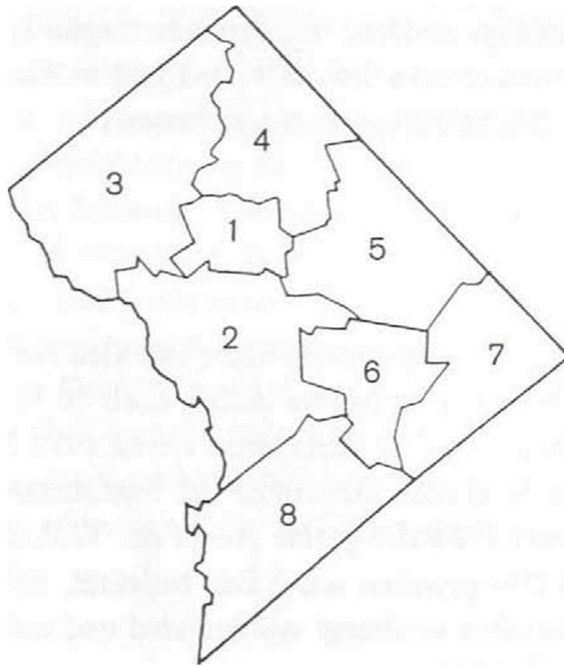
¹ Zitiert in: Pennsylvania Avenue Development Corporation 1986 (Übers. d. Verf.)

² Daniel Burnham 1907, zit. in Moore, Ch. 1921: Daniel Burnham, Architect, Planner of Cities. Boston, (Übers. d. Verf.).

³ Die vier Quadranten des District of Columbia NW, NE, SW, SE, die bereits im L'Enfant Plan von 1792 festgelegt wurden, werden für Planungszwecke seit 1801 in Bezirke (Wards) unterteilt. Es gibt gegenwärtig 8 Verwaltungsbezirke, die zwischen 68 869 und 83 204 Bewohner haben.

rungsstruktur und den Plänen für Sanierungsgebiete ableiten, in CBD-nahen Bereichen und peripheren Bezirken erheblich.⁴

Abb. 10.1. Die Verwaltungs- und Planungsbezirke in Washington D. C.



Quelle: Government of the District of Columbia, 1991

10.1.1.1. »Gentrifizierung« im Planungsbezirk 1

Der CBD-nahe Planungsbezirk 1 verzeichnete 1990 eine Gesamtbevölkerung von 79 729 Personen, davon waren 57 % schwarz, 30 % weiß und 13 % andere Minderheiten: das mittlere Einkommen von \$ 18 900 pro Jahr lag 16 % unter dem Stadtdurchschnitt. In diesem Bezirk mit überwiegender Wohnfunktion vollzieht sich ein starker Gentrifizierungsprozeß, v. a. in den Stadtvierteln Adams Morgan, Shaw und Glenwood. Die Gentrifizierung wurde durch die Ausweisung von historischen Distrikten durch die Stadt eingeleitet (vgl. Kap. IX). Da in diesem Bezirk 40 % der Grundstücke steuerfreien Nutzungen unterliegen, sollte Revitalisierung zu Erhöhung des Steueraufkommens führen. Daher wurde 1987 der erste Revitalisierungsplan für diesen Bezirk verabschiedet, der umfassende Ziele und Planungspolitik für wirtschaftliche Entwicklung, Wohnungsbau, Umweltschutz und Erhalt historischer Gebäude und Landnutzung vorschreibt. Wichtigste Komponenten dieses Plans waren die Revitalisierung des Bereichs der 14. Straße und die historischen Distrikte Le Doit

⁴ Government of the District of Columbia, Office of Policy and Program Evaluation, 1991. Indices. A Statistical Index to District of Columbia Services. Washington, D.C. und District of Columbia, Redevelopment Land Agency 1992; General Land Use Plans und Urban Renewal Plans. (Verschiedene Sanierungsgebiete). Washington, D.C. Diese werden in den folgenden Abschnitten ausgewertet und interpretiert.

Park, Kalorama Triangle, Mount Pleasant, 16. Straße, Meridian Hill Park, National Zoological Park und Sheridan-Kalorama. Die Ausweisung von historischen Distrikten beinhaltete strenge Auflagen zur Renovierung historischer Gebäude. Da diese Kosten teilweise erheblich sind, müssen einige Eigentümer ihre Häuser oft an Zahlungskräfte notverkaufen. Die auch in der Literatur beschriebene Gentrifizierung in diesen Teilen Washingtons, wie auch in anderen Städten, war daher nicht ganz zufällig, sondern das Produkt sorgfältig überlegter Strategien von Behörden, die für Revitalisierung verantwortlich sind und in Stadtteilen mit historischer Bausubstanz dazu neigen, die »Marktkräfte« walten zu lassen.

10.1.1.2. Auswirkungen und Kritik

Welche sozialräumlichen Auswirkungen diese Revitalisierung hatte, läßt sich nur indirekt an einigen statistischen Angaben ablesen. 1980 waren in diesem Bezirk noch 70 % der Bevölkerung schwarz, 1990 nur noch 57 %. Von den 38 752 Haushalten waren 1990 28 % Wohnungseigentümer, während es 1980 nur 21 % waren. Der Anteil der Eigentumswohnungen über \$ 200 000 lag 1990 bei 29 %, während 1986 der größte Anteil der Wohneinheiten in der Kategorie zwischen \$50 000 und 150 000 gewesen war.⁵ Das bedeutet, daß schwarze Miethaushalte von weißen Eigentümerhaushalten verdrängt worden sind und eine deutliche Verteuerung des Wohneigentums stattgefunden hat.

Wegen dieser Bevölkerungsumschichtung, die nach den Maßnahmen der öffentlichen Hand eingesetzt hat, sind auch die derzeit implementierten Sanierungsmaßnahmen der Redevelopment Land Agency nicht unkontrovers. Hauptpunkt der Kritik ist, daß bereits zu viel bezahlbarer Wohnraum verdrängt worden ist. Zudem wird durch die neuen Planungen für Gewerbeflächen noch weitaus mehr Wohnraum abgetragen. Man hat z. B. bei der Planung einiger lokaler Versorgungszentren nicht genügend Platz für Parkflächen und Zufahrtsrampen berücksichtigt. Diese Flächen müssen daher erst im bewohnten Umfeld der Sanierungsgebiete durch Bevölkerungsverdrängung geschaffen werden. Außerdem begünstigt die Korridor-Entwicklung (*strip development*) entlang der 14. Straße die geringverdichtete Bebauung und schließt damit die effiziente Konzentration von Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktionen in dem Sanierungsgebiet aus. Diese Kritik hat z. B. das *advisory neighborhood council* von Columbia Heights bereits 1988 erhoben und auf Vorschlag städtischer Behörden drei Alternativpläne erarbeitet.⁶ Im Stadtteil wollte man entweder: Minimaländerungen der gegenwärtigen Struktur, Renovation bestehender Einzelhandelsgeschäfte und Supermärkte, Wohnungsbau, verbesserte infrastrukturelle Versorgung (Postamt, Polizeistation, Metrostation, Grünflächen, Sicherheitsvorkehrungen an Schulhöfen) und ferner Maßnahmen zum Er-

⁵ District of Columbia Government, Office of Policy and Program Evaluation. Indices. A statistical Index to District of Columbia Services. 1991: op. cit., S. 30 ff.

⁶ School of Government and Business Administration, Department of Urban and Regional Planning, George Washington University 1989. Columbia Heights: A New Vitality. Community Planning and Design Project Team.

halt historischer Bausubstanz ohne Ausweisung weiterer historischer Distrikte. Ein anderer Vorschlag wollte mäßige Veränderungen, und zwar Wohnungsbau auf bestehenden verfallenen Gewerbeflächen und neue gewerbliche Nutzung auf Teilstücken der Hauptstraßen (14. Street und Georgia Avenue) beschränken. Büroflächen und Gewerbeflächen sollten an zwei Metrostationen konzentriert werden, Fabrikgebäude sollten zu Künstlerateliers und Einzelhandelsflächen umgewandelt werden, ausgedehnte Fußgängerzonen, Grünflächen und Mini-Parks sollten entstehen. Ein dritter Vorschlag kam den städtischen Plänen stärker entgegen und sah umfassende Veränderungen vor. Dazu gehörte Wohnungsbau verschiedener Dichte, von Hochhäusern zu Einfamilienhäusern entlang der Hauptstraßen und U-Bahnstationen, wo auch Büro- und Gewerbeflächen, Dienstleistungen und Supermärkte konzentriert sein sollten. Ferner war der Abbruch alter Fabrikgelände und Supermärkte und der Bau eines Gemeinde- und Kulturzentrums vorgesehen, weniger Parkanlagen zugunsten des Wohnungsbaus, Begrenzung der *strip development* zugunsten von fußgängerfreundlichen Einkaufspassagen. Der im Stadtteil beschlossene Kompromiß aus den oben genannten Vorschlägen, der nach mehrjähriger Arbeit mit Nachbarschaftsgruppen Kosten-Nutzenanalysen erstellt hatte, wurde jedoch, nachdem man diesen Vorschlägen »großes Gewicht« eingeräumt worden war, zugunsten des Originalplans der Redevelopment Land Agency fallengelassen.

10.1.1.3. Das »Living Downtown«-Konzept - Der Planungsbezirk 2

Der Verwaltungsbezirk 2 erstreckt sich über Teile aller vier Quadranten und umfaßt die ursprüngliche Stadt Washington nach dem L'Enfant Plan, ferner Georgetown und die Potomac Waterfront. Dieser Bezirk besitzt die größte Anzahl historischer Gebäude sowie historischer Distrikte (1991 waren 19 ausgewiesen). Die Bebauung berücksichtigt und integriert die historische Bausubstanz (vgl. Abb. 10.2. - 10.4.). Ferner gibt es 6 Sanierungsgebiete aus der Zeit des *Urban Renewal*, die bereits in den 60er Jahren zur Wiederbebauung ausgewählt waren, in denen aber erst 1992 die Bauphase der Revitalisierungsmaßnahmen anlief. Die Bevölkerung ist zu 50 % weiß, 43 % schwarz und 7 % lateinamerikanischer Herkunft; mit \$ 23 000 pro Jahr verzeichnet der Bezirk ein höheres Durchschnittseinkommen als der District of Columbia. Von den 45 890 Wohnungen waren 1990 ca. 21 % Eigentumswohnungen in der Preisklasse von \$ 50 000 - \$ 100 000, 16 % waren Einfamilienhäuser im Wert von über \$ 200 000. Allerdings waren 15 % der Mietwohneinheiten durch Wohngeld unterstützt, dies war der höchste Anteil in einem Bezirk Washingtons.

Abb. 10.2. Erhalt historischer Bausubstanz an der Pennsylvania Avenue



Photo: Verf.

Abb. 10.3 Integration historischer Bausubstanz in einer großen Downtown Mall - Außenansicht

Abb. 10.4 Historisches Ambiente in einer Downtown Mall - Innenansicht



Photos: Verf.

Das Hauptziel der Revitalisierung des zweiten Bezirks ist die Belebung des Gebietes durch eine Vielfalt von Nutzungen. Dies ist notwendig, um die starken Verödungserscheinungen aufzufangen, welche der Büro-Bauboom der 80er Jahre hinterließ. Das »Living Downtown«-Konzept strebt verschiedene Nutzungen für Tag, Nacht, Wochenende und Feiertage an und setzt einen Schwerpunkt auf den Ausbau von Wohnflächen in den oberen Etagen von Bürogebäuden. Weitere Schwerpunkte sind Einkaufszonen, Hotel- und Büroflächenbau. Diese Ziele wurden 1985 etabliert und waren 1992 in der Ausführungsphase. Obwohl nur 34 % der Fläche des Bezirks für private Bautätigkeiten verfügbar ist, da er große Anteile des Bundesterritoriums einschließt, führt der Bezirk hinsichtlich der neuen gewerblichen Nutzungen. 43 % seiner besteuerten Flächen sind durch Hotels, Büros, Einzelhandel und andere Unternehmen sowie unternehmensorientierte Dienstleistungen gekennzeichnet. Zwischen 1980 und 1990 verdoppelte sich der Büroflächenbau (110 % Zuwachs), nahmen die Anzahl der Hotelzimmer um 135 % und die Flächen, die für künstlerische Nutzungen ausgewiesen waren, um 44 % zu. Es wurde allerdings nur 14 % mehr Wohnraum registriert wegen der Umgehung der von der Zoning Commission gemachten Auflagen zum *inclusionary zoning*. Im Planungsgebiet der Pennsylvania Avenue Development Corporation sind jedoch die Auflagen zum Bau von Wohnungen in Bürogebäuden sehr genau eingehalten worden und haben vorbildliche Beispiele hervorgebracht: Market Square mit 210 Wohneinheiten, The Pennsylvania mit 150, The Lansburgh mit 381 und weitere 437 z. T. im Bau befindlichen Wohnungen der gehobenen Mittelklasse (insgesamt 1178).

Die angestrebte Entwicklung für den zweiten Bezirk, der die Downtown einschließt, ist für den gesamten District of Columbia bedeutend. Die Anziehungskraft der Downtown und des *monumental core* machen den Tourismus nach der Beschäftigung bei Bundesbehörden zum zweiten Hauptpfeiler der städtischen Wirtschaft.⁷ Zu den wichtigen attraktivitätssteigernden Maßnahmen gehörte daher der Ausbau der Union Station als *festival mall*. Zu einer starken Belebung des östlichen Bezirks gehört auch die großflächige Umgestaltung des Sanierungsgebietes, das eine Fläche von mehr als 32 Blocks nördlich der Union Station bis zur N Street N.W. einnimmt. Dort entstehen ca. 5 Mio. Square feet Büroflächen und 300 000 Square feet Einzelhandelsflächen. Eine weitere Maßnahme im zweiten Bezirk ist die Fertigstellung des Sanierungsgebietes Southwest. In seiner ersten Phase (60er und 70er Jahre) wurde es zur südlichen Ausdehnung des Regierungsviertels ausgebaut. In seiner zweiten Phase werden Wohn-, Einkaufs- und Dienstleistungsviertel erstellt, z. T. Mischnutzungs - Megakomplexe, wie das Portal mit fast 2 Mio. Square feet Büroflächen und großen Hotels.

⁷ 1990 wurden 19 Millionen Besucher von außerhalb des Distrikt gemeldet, der Museenkomplex der Smithsonian Institution verzeichnete 24,9 Mio. Besucher; 12,4 Mio. Besucher besichtigten die Monumente Washingtons. Der Tourismus erhält ca. 60 000 Arbeitsplätze in der Kernstadt.

10.1.1.4. Sonderplanungen in ausgewählten *Development Districts*

Von Bedeutung ist auch der derzeitige Versuch der Zoning Commission, am Dupont Circle durch Ausweisung eines Dupont Circle Overlay Development District eine »Gentrifizierung« einzuleiten. Dieser Sonderplan sieht besonders strikte Regulationen außerhalb der bereits bestehenden Flächennutzungsplanung vor. Die Bestimmungen machen strenge Auflagen zum Erhalt historischer Bausubstanz und ähneln daher denen bei der Ausweisung historischer Bezirke. Nachdem Bürgergruppen in diesem Gebiet die Ausweisung eines historischen Bezirks verhindern konnten, stellt dies einen erneuten Versuch dar, das alte Ziel - »Gentrifizierung« (d. h. höher-besteuerbare Nutzungen) - durch einen anderen Verwaltungsmechanismus einzuleiten. Die geographische Lage dieses Gebietes wäre dafür ausgesprochen günstig.⁸ Der Sonderbezirk liegt zwischen Downtown, dem Bundesinteressegebiet, Georgetown, dem dritten Verwaltungsbezirk, der aufgrund seines Wohlstands auch Gold Coast genannt wird⁹, und dem vierten Verwaltungsbezirk, einem schwarzen Gebiet der unteren Mittelschicht, das aufgrund seines hohen Anteils an Wohneigentümern als relativ stabil gilt. Dieses hochwertige, bzw. stabile Umfeld macht den geplanten Sonderbezirk um den Dupont Circle, der noch erheblichen Vefall zeigt, zum geeigneten Kandidaten für »Gentrifizierung«, die man durch strikte Auflagen beschleunigen möchte. Man darf daher zum nächsten Census eine weitere starke Bevölkerungsumschichtung im Verwaltungsbezirk 2 erwarten, ähnlich wie im ersten Bezirk. Bereits im Zeitraum 1980 - 1990 sank der Anteil der schwarzen Bevölkerung in Ward 2 von 48 % auf 43 %, die absolute Zahl um 3500. Der Anteil der Einfamilienhäuser zwischen \$ 50 000 und \$ 200 000 stieg von 75 % auf 94 %, davon stieg der Anteil der Häuser mit einem Wert von über \$ 200 000 in nur 4 Jahren von 1986 - 1990 von 31 % auf 54 %. Der größte Teil der CBD-nahen Gebiete, welche in den vergangenen Jahren noch »Übergangscharakter« hatten und durch ärmere, ethnisch gemischte Bevölkerung gekennzeichnet waren, entwickelt sich also rapide zu Wohngebieten der gehobenen Mittelschicht. Dies ist das Ziel und Resultat der Revitalisierungspolitik für diesen Bereich.

⁸ Es ist begrenzt von Florida Avenue, 18. und S St. im Norden, im Osten 15. St., im Süden M Street, 20., N Street, New Hampshire Avenue, im Westen durch 22. und N St., 23. und P Street.

⁹ Im dritten Verwaltungsbezirk ist die Bevölkerung zu 88 % weiß; 97 % der Häuser verzeichneten 1990 einen Wert über \$ 200 000.

10.1.2. Die peripheren Konzentrationsgebiete der Armut - die Planungsbezirke 5, 6, 7 und 8

10.1.2.1. Der 5. Bezirk - Pufferzone zwischen Wohlstands- und Wohlfahrts-gesellschaft

Den verbleibenden Verwaltungsbezirken 5, 6, 7 und 8 mit überwiegend armer schwarzer Bevölkerung und einem hohen Anteil sozialen Wohnungsbaus ist in der offiziellen Revitalisierungsplanung eine andere Stellung zugedacht worden. Der fünfte Bezirk (90 % schwarz, 20 % unterhalb der Armutsgrenze) verfügt einerseits über Parks (z. B. National Arboretum und die subtropischen Kenilworth Gardens), sowie Sehenswürdigkeiten (National Shrine of the Immaculate Conception, historische Gebäude und Klöster). Allerdings hatte dieser Bezirk traditionell einen größeren Industriebesatz als andere: Leichtindustrie, Versand- und Lagerhallen sind strukturbestimmend. Daher wird eine weitere industrielle Entwicklung angestrebt. Im Wohnungsbau gehen die Bemühungen dahin, die New Town Fort Lincoln, welche für ca. 3000 Familien vorgesehen war, weiter auszubauen. Gegenwärtig gibt es dort nur 320 Wohnhäuser und kaum Versorgungszentren für Güter des täglichen Bedarfs. Aus sozialgeographischer Sicht könnte man den fünften Bezirk als Pufferzone zwischen Washington D. C. und Prince George's County, dem suburbanen Bereich mit der größten Armut, Slum- und Sozialproblematik und dem negativsten Image im Ballungsraum, bezeichnen. Der Ausbau der Industrie wird in einem Gebiet ausgedehnter physischer Barrieren betrieben. Dadurch werden großflächig die Vorortslums des angrenzenden Prince George's County von der nördlichen Innenstadt Washingtons abgetrennt, die entweder schon in einem starken Gentrifizierungsprozeß ist oder einen solchen erfahren soll. Die Strukturplanung für den fünften Bezirk hat daher zwei Auswirkungen. Die erste ist eine direkte, bei der in einem strukturschwachen Stadtteil in einigen Standortkonzentrationen Arbeitsplätze geschaffen werden. Die zweite Auswirkung ist eine Abtrennung von ausgesprochenen Armutsgebieten in angrenzenden Jurisdiktionen und einigen Kernstadtbezirken.

10.1.2.2. Der 6. Bezirk - Ausbreitung der Downtown-Funktionen

Ähnlich bedeutsam sind auch die Revitalisierungspläne und Entwicklungen für die Verwaltungsbezirke 6, 7 und 8. Der 6. Bezirk, der direkt östlich des Kapitols und der Library of Congress liegt, erstreckt sich beiderseits des Anacostia Flusses und wird für die zukünftige Ausbreitung der Downtown-Funktionen, der *federal city*, aber auch der Wohnfunktion der gehobenen Mittelklasse besonders zu beobachten sein. Zwei Teilgebiete des Bezirks, Capitol Hill und Anacostia, haben eine Bausubstanz aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert und sind bereits zu historischen Distrikten erklärt worden. Das angrenzende Teilgebiet South Capitol hat sich in den letzten Jahren bereits erfolgreich von einem Slum zu einem der begehrtesten

Wohnviertel entwickelt, wenn auch unter Verdrängung der ansässigen Bevölkerung.¹⁰ Derzeit ist der Gentrifizierungsprozeß im sechsten Bezirk sehr langsam. 1980 waren noch 78 % der Bevölkerung schwarz, 1990 waren es nur noch 73 %, in absoluten Zahlen betrug die Abnahme 7000 Personen. Der Prozentsatz der Weißen stieg von 22 % auf 26 % um knapp 1500 Bewohner; die Haushaltsgrößen verkleinern sich. Das Gebiet ist aber sehr begehrt; 1990 verzeichnete der Bezirk 61 % Mietsubstanz. Man geht davon aus, daß Mieter die vorgeschriebenen Erhaltungsmaßnahmen an den Gebäuden nicht vornehmen werden oder nach Renovierung durch die Eigentümer die Mieten nicht mehr aufbringen können. Der sechste Bezirk, v. a. der westliche Teil, ist daher »reif« für eine Übernahme durch besserverdienende sanierungswillige Personenkreise. Zudem lagen 1990 noch 48 % der (unrenovierten) Häuser des Planungsbezirks unter \$ 100 000 und galten daher als gute Investition. Die Erfahrung mit dem Sanierungsgebiet South Capitol Hill hatte gezeigt, daß Häuser in Nähe des Kapitols nach der Sanierung mit rd. \$ 500 000 gehandelt wurden. Der ausgeprägte Verfall in den Gebieten östlich des Capitol im sechsten Bezirk verlangt daher keine aktive Intervention seitens der Planungsbehörde. Die Erfahrung zeigt, daß nach Ausweisung eines *historic district* die »Marktkräfte« die Revitalisierung übernehmen. Lediglich ein Straßenkorridor, das H-Street Sanierungsgebiet, ist für die Versorgungsfunktion dieses künftigen Mittelstandsgebiets ausgewählt worden und wird aktiv durch die Redevelopment Land Agency saniert.

»Gentrifizierung« wird hier, wie auch in den anderen Bezirken, deshalb gesteuert, weil längerfristig nur die höherwertigen Nutzungen die städtischen Finanzen auf den Stand bringen können, der notwendig ist, um die laufenden Ausgaben und geplanten infrastrukturellen Entwicklungen der Kernstadt tragen zu können. Stärkung der Wohnfunktion bedeutet daher nicht unbedingt Verbesserung der Situation in den Slums für die ansässige Bevölkerung. In Washington bedeutet es die Umschichtung von einer einkommensschwachen zu einer kaufkräftigen Bevölkerung, die hochwertige und -besteuerbare Wohneinheiten besitzt. Dies ist wichtig, da eine Erhöhung des Steueraufkommens durch andere Quellen kaum möglich ist. Auch im 6. Bezirk sind derzeit überhaupt nur 44,5 % der Fläche besteuert, das übrige steuerbefreite Gebiet gehört zu 81 % der Bundesregierung, 10 % wird von städtischen Verwaltungsfunktionen und 9 % von gemeinnützigen Organisationen eingenommen. Angrenzende Gebiete jenseits der Distriktgrenze gehören zwar rein optisch zu Washington D. C., sind aber eigenständige Jurisdiktionen mit Steuerhoheit und Steuermitteln, die vom Distrikt nicht angezapft werden können. Über eine Ausdehnung der Landfläche, Eingemeindung oder Verkauf städtischen Landes an privatwirtschaftliche Nutzer kann das Steueraufkommen nur geringfügig erhöht werden. Bei knappen Landreserven und Unantastbarkeit der Bundesterritorien innerhalb Washingtons muß daher die Bevölkerungsumschichtung auf dem steuerbaren Land der Kernpunkt der Revitalisierung in Washington sein, und zwar nicht nur

¹⁰ Ein weiterer Teil des Sanierungsgebiets South Capitol wird derzeit mit 25 Mio. square feet Büroflächen (1/3 des Downtownbestands) und 6000 Wohneinheiten zu marktüblichen Mieten sowie weiteren ausgelagerten Bundesbehörden besetzt.

im sechsten Bezirk (vgl. Tab 9.1.). Der westliche Teil des Ward ist aber in dieser Hinsicht besonders gefährdet, da er in unmittelbarer Nähe der Downtown liegt.

Der Teil des 6. Bezirks, der östlich des Anacostia Rivers liegt, ist zwar noch nicht unmittelbar, sondern erst in einem Zeitraum von 15 - 20 Jahren gefährdet. Dort und im achten Bezirk versucht die Stadtverwaltung mit einem ganzen Spektrum von Wirtschafts- und Eigentumsförderprogrammen, Ausbildungs- und Infrastrukturprogrammen die Struktur zu verbessern. Dies darf als eine vorbereitende Maßnahme verstanden werden. Das derzeit noch verfallene Gebiet östlich des Anacostias wird infrastrukturell so weit auf einen Mindeststandard gebracht (z. B. in einem 10 -15 Jahreszeitraum), daß danach »Marktmechanismen« in Form von »Gentrifizierung« einsetzen können, die in weiteren 10 -15 Jahren das Gebiet umgestalten würden.

10.1.2.3. Der 7. Bezirk - Slum der Hoffnungslosigkeit?

Der 7. Bezirk hat einen schwarzen Bevölkerungsanteil von 97 %; 1990 lebten 20 % mit einem Durchschnittseinkommen, das 20 % unter der Armutsgrenze lag. Das Gebiet hat in Washington die größte Verslumungs- und Sozialproblematik, v. a. Drogenkriminalität und Kapitalverbrechen. Nur 8 Blocks dieses Bezirks gehören zu einer der »Economic Development-Zonen«, die für den 6. und 8. Bezirk ausgewiesen sind. Der 7. Bezirk gilt als gänzlich ohne Potential, weil er eine ungünstige soziale und geographische Struktur hat; 43 % der Bezirksbevölkerung über 25 Jahre hat weniger als eine abgeschlossene »High School-Ausbildung«, 34 % hat nur einen »High-School-Abschluß«, nur 10 % verfügt über eine vollakademische Ausbildung. Es gibt keine Pläne für die Revitalisierung des Gebietes, daher ist der Begriff aus der Entwicklungsländerforschung *slum of despair* im Vergleich zu einem *slum of hope* nicht ganz unzutreffend. Betrachtet man einen Stadtplan von Washington D. C., erhält man eine Interpretationshilfe für den Mangel an Revitalisierungsplänen. Im Norden ist der Bezirk begrenzt durch die subtropische Sumpflandschaft der Kenilworth Gardens und den Botanischen Garten, im Westen durch den Anacostia River und teilweise die großen Schienenstränge der Pennsylvania Railroad. Im Süden wird der Bezirk fast in voller Breite durch den riesigen bundeseigenen Fort Du Pont Park abgeschlossen und im NO und SO durch die Distriktgrenze, hinter der eigenständige Gebietskörperschaften beginnen. Dieses ausgedehnte Slumgebiet ist zu isoliert und zu weit abseits, um für die Planung oder die »Marktkräfte« derzeit interessant zu sein. Solange man in dem normalen Planungszeitraum von 20 - 30 Jahren noch andere Gebiete sanieren oder für die Marktkräfte erschließen kann, besteht für den siebten Bezirk kein Revitalisierungsbedarf, ungeachtet seiner sozialen, baulichen oder Versorgungsmissstände.¹¹ Das Office of Planning und die Housing Authority se-

¹¹ Weite Teile der Bezirke 6, 7 und 8 sind z. B. mit Lebensmittelläden derart unterversorgt, daß 1988 ein Supermarket Tax Incentive Act (D. C. Act 229, 15. Juli 1988) erlassen wurde, um steuerliche Anreize für Gebiete zu schaffen, in denen pro Quadratmeile weniger als ein Supermarkt vorhanden war. So hat der gesamte achte Bezirk nur einen Supermarkt und 4 kleinere Geschäfte.

hen sich lediglich veranlaßt, leerstehende, einsturzgefährdete Gebäude mit Brettern zuzunageln. Vandalisierte *boarded-up apartments*, zumeist ehemalige Sozialwohnungen, sind ein augenfälliges Kennzeichen des Gebietes.

10.1.2.4. Der 8. Bezirk - »Enterprise-Zonen«

Demgegenüber bietet der 8. Bezirk, der gleichfalls starken Verfall aufweist, ein sehr hohes Revitalisierungspotential. Die soziale Struktur ist zwar ungünstig, 41 % hat weniger als einen »High School-Abschluß«, 39 % verfügt nur über einen solchen Abschluß, nur 6 % über eine abgeschlossene akademische Ausbildung (zum Vergleich dazu haben 59 % im Bezirk 3 - der Gold Coast - eine akademische Vollausbildung). Geographisch ist der achte Bezirk aber begünstigt. Dieser Bezirk hat durch ehemalige militärische Anlagen große Freiflächen, die für industrielle oder gewerbliche Nutzung besonders geeignet sind. 1988 wurden drei »Enterprise-Zonen« ausgewiesen (Alabama Avenue, D. C. Village, Anacostia Development Zone, vgl. Abb. 9.3.).¹² Die Zielsetzung ist es, die wirtschaftliche Entwicklung, Arbeitsplätze und Eigentumserwerb, ferner Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Bewohner dieses Gebietes zu fördern. Es handelt sich fast ausschließlich um Minoritäten mit einer schwerwiegenden Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit.¹³ Nach dem Vorbild der »Enterprise-Zonen«, von denen es 1990 in der USA bereits 1500 in 38 Staaten gab, wirken in den Entwicklungszonen Washingtons 20 Behörden zusammen, um wirtschaftliche Ziele und Wohnungsbauprogramme durchzuführen.¹⁴ Dabei ist jeder der drei Entwicklungszonen in Anacostia eine andere Rolle zugedacht. Die Anacostia Entwicklungszone, in der auch die 1991 neueröffnete Anacostia Metrostation liegt, ist für Einzelhandel, Büroflächen, Dienstleistungen und gewerbliche Entwicklung vorgesehen. Die Alabama Avenue Zone, in landschaftlich reizvoller Umgebung, ist für den Wohnungsbau reserviert. Die D. C. Village Zone soll hauptsächlich als Arbeitsplatzzentrum in arbeitsintensiven Leicht-, Verpackungs- und Fertigungsindustrien fungieren. Diese neuen Arbeitsplätze in allen drei Zonen sollen mithelfen, die hohe Arbeitslosigkeit im achten Bezirk (über 40 % der über 25-jährigen) abzubauen. Die Tatsache, daß die meisten der Arbeitsplätze der Mindestlohnkategorie angehören, wird dadurch ausgeglichen, daß sie für das Gros der Bevölkerung die einzige Einkommensmöglich-

¹² Durch D. C. Act 7 - 237 Economic Development Zone Incentives Act of 1988, District of Columbia Code 1989 Supplement, New Chapter of Title 5, Codification. Danach war für die Auswahl der Zonen ausschlaggebend, daß die jährliche Durchschnittsarbeitslosigkeit des District of Columbia in dem Zielgebiet um mindestens 150 % überschritten wird, mindestens 20 % der Bevölkerung unter der Armutsgrenze leben und mindestens 70 % der Bevölkerung nicht mehr als 80 % des D. C. Durchschnittseinkommens haben; ferner, daß das Gebiet einen bedeutenden Mangel an wirtschaftlicher Struktur, jedoch Potential habe (*likely prospect of development*).

¹³ Die Schwere des Problems erkennt man daran, daß in den 80er Jahren, als alle Sozialprogramme gekürzt wurden, die Stadt ihr Budget zur Minderung der Jugendarbeitslosigkeit von jährlich \$ 350 000 auf \$ 27 Mio. 1989 erhöhte. Dadurch wurden bis 1989 7753 schwervermittelbaren Arbeitslosen aus Anacostia Stellen verschafft und rd. 1000 Personen umgeschult. Dies sind jedoch weit weniger Personen, als in Boston durch entsprechende »Linkage-Programme« in den Arbeitsprozeß integriert werden konnten.

¹⁴ Government of the District of Columbia 1990: Economic and Community Development in the District of Columbia Annual Report 1989: S. 47.

keit außerhalb der Sozialhilfe sind. 1992 begannen Bauphase, Steuervorteile und begleitende soziale Programme; jedoch ist die Anziehungskraft der Zonen trotz massiver Steuerbegünstigung relativ gering. Auch in absehbarer Zeit (3 - 5) Jahre wird nicht erwartet, daß die Zonen in den allgemeinen Wirtschaftskreislauf der Stadt integriert werden. Sie werden periphere, durch physische Barrieren abgetrennte Industriegebiete mit sozialen Wohnungsbauprojekten bleiben, deren Dynamik sich nicht notwendigerweise in Aufstiegsmöglichkeiten für die Bewohner auswirken wird. Zu weiteren Bemühungen der Stadt mit Relevanz für Anacostia gehören Programme des Economic Development Cluster, die Anschubfinanzierung und technische Hilfe für Stadtteilorganisationen und -aufbaugesellschaften (*community development organizations*) vergeben.¹⁵ Die CDCs sollen den Aufbau einer wirtschaftlichen Struktur, Wohnungsbau und Umfeldverbesserung betreiben. Es konnten sich aber nur drei CDCs in Anacostia formieren. Sie können angesichts der vielfältigen Probleme dieses ausgedehnten Stadtteils kaum etwas bewirken. Mit Ausnahme einer beginnenden *strip development* entlang Good Hope Road N. E./Martin Luther King jr. Drive ist derzeit kaum wirtschaftliche, gewerbliche Entwicklung oder Wohnungsbau durch CDCs (oder die Behörden) erkennbar. Dies gilt ebenso für den 7. Verwaltungsbezirk.

10.1.2.5. Ausdehnung des Monumental Core im 8. Bezirk

Der achte Bezirk ist relativ spärlich besiedelt, große Teile sind landschaftlich reizvoll, liegen auf Hügeln dem Kapitolbereich direkt gegenüber und haben eine bemerkenswerte Aussicht auf Downtown Washington und die Monumentalbauten. Was das Gebiet für Investoren außerhalb der »Enterprise-Zonen« interessant macht, ist die Tatsache, daß 87 % der Wohneinheiten nur gemietet sind und große Flächen bereits als historischer Bezirk ausgewiesen worden sind. Damit sind Teile des Gebietes unter Sanierungs- bzw. Revitalisierungsdruck geraten. Aufgrund der anfallenden Renovationskosten wird eine Übernahme durch einkommensstarke Käufer erwartet. Man kann davon ausgehen, daß dieses Gebiet kurz vor der massiven Bevölkerungsumschichtung steht. Dazu kommt, daß die Bundesregierung das Gebiet entlang der im Bau befindlichen U-Bahnlinie durch Anacostia für eine Ausdehnung des Monumental Core vorsieht. Auch führt die Stadtverwaltung mit der Bundesregierung Verhandlungen über die Nutzung bundeseigener Territorien für Museen oder kulturelle Einrichtungen und Zweigstellen von Universitäten. Seit 1990 begann die Vorbereitung eines »Master Plans« für Teile der Bundesterritorien, welche in den »Enterprise-Zonen« liegen.

¹⁵ Im Bereich *east of the river* befinden sich allerdings nur drei CDCs: Anacostia Economic Development Corporation, East of the River Community Development Corporation und Kenilworth/Parkside Residential Management Corporation. Die geringe Anzahl von CDCs trotz bestehender Programme zur Anschubfinanzierung ist auffallend, v. a. im Vergleich zu Boston. Dort betreiben die entsprechenden Behörden eine aktive »Pflege« des CDC Systems. Als Grund für ein so wenig ausgeprägtes System von CDCs wird genannt, daß diese keine Zuschüsse, die über die Anschubfinanzierung hinausgehen, bekommen können und nach unternehmerischen Gesichtspunkten arbeiten müßten, um aus ihren Projekten Einkommensströme zu erwirtschaften, die die Rückzahlungsfähigkeit ihrer Kredite garantieren sollten. Bei den meisten Washingtoner CDCs ist dies jedoch nicht der Fall.

10.1.2.6. Das Potential Old Anacostias

Ein Teilstück von Anacostia kann im größeren Planungskontext eine Rolle spielen und läuft Gefahr, als Wohnviertel für den gehobenen Mittelstand revitalisiert zu werden. Dies ist Old Anacostia, ein Bereich, der von den übrigen Slums an drei Seiten durch große physische Barrieren abgegrenzt wird (den Parks des St. Elizabeth Hospital, Fort Du Pont Park, Fort Stanton Park), jedoch nach NW hin einen Panoramablick auf den Kapitolbezirk erlaubt und über zwei Brücken direkt damit verbunden ist. Old Anacostia ist tatsächlich für die längerfristige Planung Washingtons interessant.

Old Anacostia gehört zu den Gebieten am unteren Ende der sozioökonomischen Struktur Washingtons. 1990 lebten in den vier *census tracts* von Old Anacostia 20 - 50 % der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Die Vorteile des Gebiets liegen in seiner Lage; es ist näher an der Downtown als die beliebten Mittelstandsgebiete Arlington County oder Nordost Washington. Seit Eröffnung der U-Bahnstation ist Old Anacostia in nur zehn Minuten von der Downtown aus zu erreichen. Durch den Bau der U-Bahn durch Anacostia wurden spekulative Immobilienkäufe zum Problem der betroffenen Gemeinden, weil dies trotz des massiven Verfalls die Bodenpreise des gesamten Gebiets erhöht. Da die städtische Grundsteuer an den Immobilienwerten orientiert ist, waren viele Hauseigentümer in Old Anacostia wegen der Wertsteigerung nicht mehr in der Lage, ihre Steuern zu zahlen. Durch Steuerrückstand gelangten in zunehmendem Maße Häuser in städtischen Besitz. Zudem wurde das Gebiet 1979 zum historischen Bezirk ausgewiesen. Das Gebiet ist als *advanced transitional* eingestuft, also eines, das Reinvestition verbunden mit massiver Verdrängung der unteren und mittleren Einkommensgruppen erfährt. 3500 Wohneinheiten Old Anacostias wurden bereits für einkommensstarke Haushalte saniert (in ganz Washington waren es zwischen 1980 und 1985 78 000 Haushalte).

Während man derzeit noch von einer Unmöglichkeit spricht, Anacostia überhaupt zu revitalisieren, baut man die Metro durch den Stadtteil. Die erste U-Bahnstation im Stadtteil Anacostia wurde 1991 fertig. Auch hat die Stadt begonnen, Grundstücke von privat aufzukaufen. Dementsprechend haben die *neighborhoods* von Anacostia angefangen, »Schutzmaßnahmen« gegen eine weitere »Revitalisierung« durch die Stadt zu konzipieren.

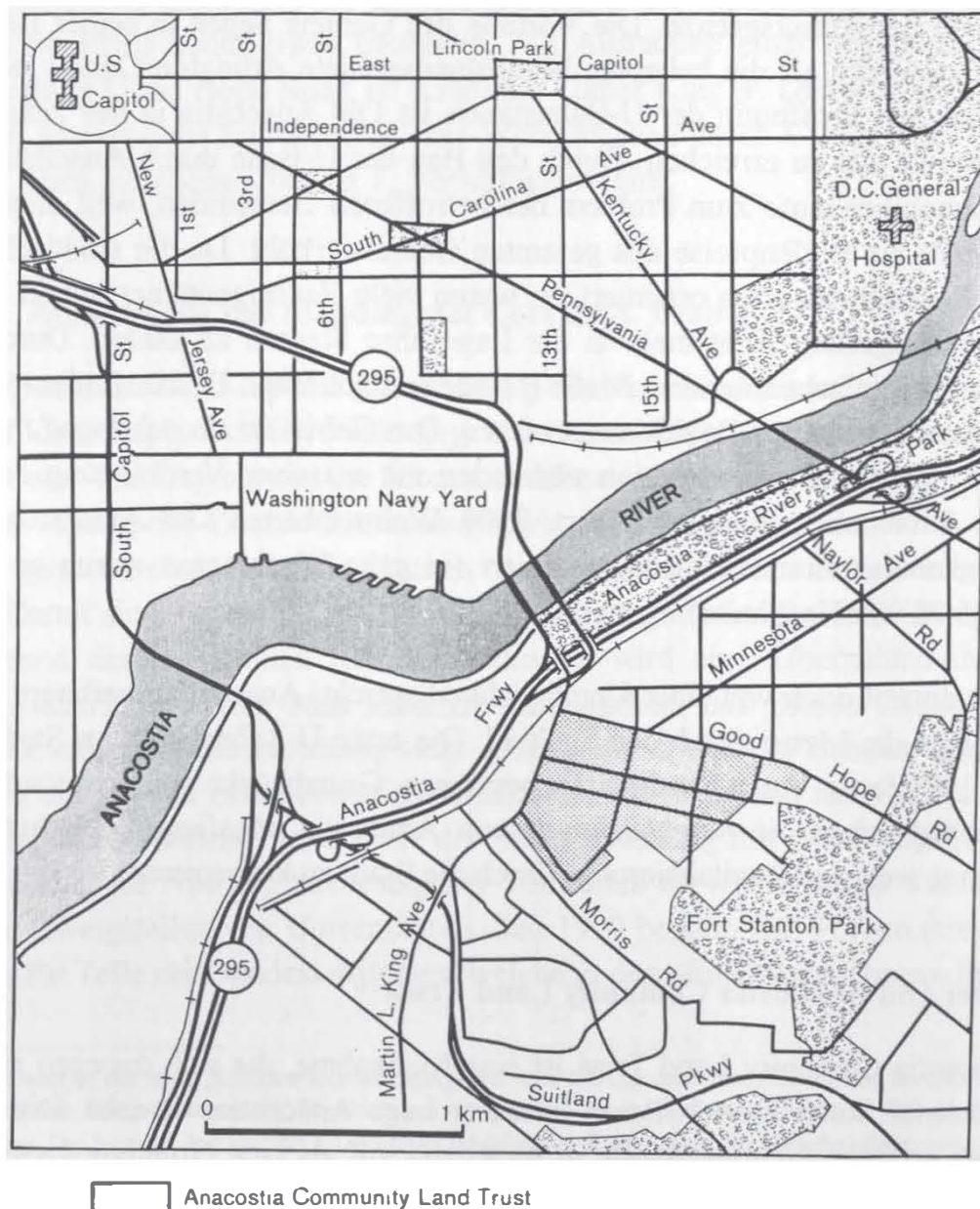
10.1.2.7. Der Old Anacostia Comunity Land Trust¹⁶

Der Old Anacostia Comunity Land Trust ist eine Maßnahme, die sich dagegen richtet, daß die Stadt Stück für Stück Immobilien in zentraler Lage Anacostias erwirbt. Die städtische Kontrolle über größere wichtige Areale in Anacostia gilt als eine Grundvoraussetzung, um »Developer« an Investitionen in solchen Gebieten zu interessieren. Um dies jedoch zu ver-

¹⁶ Dowling, L. S. 1991: The Community Land Trust: Breaking New Ground in the District of Columbia. Thesis, School of Business and Public Management, George Washington University, S. 7.

hindern, wurde der Anacostia Land Trust durch eine Bürgerinitiative angeregt und als gemeinnützige Organisation eingetragen. Sie hat das Ziel, Grundstücke und Gebäude in Schlüsselstandorten in Anacostia aufzukaufen und in eine Bodenbank zu überführen (vgl. Abb. 10.5.). Dadurch werden diese Immobilien vor dem Zugriff durch die städtischen Behörden und damit der Developer geschützt. Schlüsselstandorte sind Grundstücke in Nähe der neuen U-Bahnlinie oder Stationen oder in direkter Nähe zur Downtown, welche von einem Übergreifen durch die Marktkräfte am ehesten bedroht sind. Es gibt in den USA nur sehr wenige *urban land trusts* (vgl. Kap. V zu Atlanta), sie verdienen aber besondere Aufmerksamkeit, da sie wirksame Instrumente gegen eine Revitalisierung von oben darstellen.

Abb. 10.5. Das Einzugsgebiet des Old Anacostia Community Land Trust



Quelle: Nach Dowling 1991; Entwurf: R. Schneider-Sliwa; Kartographie: G. Hellmuth

Der *community land trust* kann die Entwicklungen im Wohnungsbau und der gewerblichen Struktur zum Nutzen der Gemeinde lenken. Prioritäten sind die Schaffung bezahlbaren Wohnraums mit Sozialbindung, Eigenheimerwerb durch derzeitige Mieter sowie Erhalt der Gemeindestruktur. Der Land Trust erwirbt die Immobilien und legt deren zukünftige Nutzung für gemeinnützige und Gemeindezwecke fest. Ein *community land trust* (CLT) unterscheidet sich von einer kommunalen Bodenreserve dahingehend, daß letztere Grundstücke nach Bedarf an die Privatwirtschaft für profit-orientierte Unternehmen veräußern kann, während dies durch den CLT ausgeschlossen wird.¹⁷ Der *Anacostia community land trust* war 1991 noch in seiner formativen Phase, allerdings war eine gewisse Dringlichkeit des Vorgehens erkannt worden. Ein *community land trust* kann nur dann effektiv sein, wenn er tätig wird, bevor die Revitalisierungsplanung ein Gebiet überrollt. Wie wichtig der CLT für den Erhalt der bestehenden Gemeindestrukturen ist, zeigt sich daran, daß die Stadtplanung seit 1988 tatsächlich Pläne verfolgt, die 500 acres große Anacostia Waterfront zu bebauen, u. a. mit 23 Mio. Square feet Büro- und Einzelhandelsflächen, Wohnungen der gehobenen Preisklassen und Grünanlagen.

Zwei Fragenkomplexe ergeben sich nach den obigen Betrachtungen: (1) Warum hat sich in Washington für benachteiligte Gebiete bislang so wenig geändert? Welche Faktoren schränken die Revitalisierung der Verfallsgebiete ein? Die sichtbare Revitalisierung ist auf Ward 2, die Downtown und Teile von Ward 1 beschränkt; Potentiale werden nur Teilen von Ward 6 und Old Anacostia in Ward 8 eingeräumt. (2) Wie passen alle diese Strategien in einer »Vision« für die Revitalisierung Washingtons zusammen?

10.2. Die *Grand Vision*: Planung und Revitalisierung Washingtons für das 21. Jahrhundert

10.2.1. Verfallsgebiete Anacostias - »Politik der Vernachlässigung« oder neuer Rollenzuweisung?

Bei allen Hauptakteuren, die sich mit der Revitalisierung der Kernstadt und ihrer einzelnen Problemgebiete befassen, sollte man den Erfolg langfristig daran messen, welche Bemühungen für das strukturschwächste Gebiet des District of Columbia unternommen werden. Dies ist das Gebiet von Anacostia (»East of the River«). Als Hauptproblem für die Planung für Anacostia gilt seine hohe Konzentration sozialer Wohnungsbauten, der Mangel an Arbeits-

¹⁷ 1991 gab es in USA 52 *community land trusts* in 24 Staaten. Sie sind größtenteils ein Phänomen der 80er Jahre und stellen Initiativen gegen den rapiden Bauboom und die Übernahme ganzer Nachbarschaften durch »Developer« dar. Obwohl 1989 CLTs erst ca. 1100 Wohneinheiten erworben hatten, sind diese meistens an strategisch wichtigen Standorten, d. h. an solchen, von denen die Übernahme eines Gebietes durch Revitalisierungsmechanismen ausgeht. Ein CLT ist als gemeinnützige Körperschaft rechtlich eingetragen; seine Tätigkeitsbereiche erstrecken sich auf Immobilien- und Grunderwerb, Verwaltung und Dienstleistungen für eine Nachbarschaft sowie Gemeinde-Aktivismus, um Aufbau und Entwicklungsarbeiten durch die Basis in Gang zu setzen (Dowling 1991 op. cit.).

plätzen, gewerblicher Struktur und Versorgungseinrichtungen des täglichen Bedarfs. Als ein wichtiger Grund für die relativ bescheidenen Erfolge der Behörden und des Economic Development Cluster gelten mangelnde Finanzen. Das Hauptprogramm für die Stadtentwicklung und die Revitalisierung städtischer Problemgebiete reicht nicht aus; es wurde von 1991 mit \$ 50 Mio. auf 1992 mit \$ 18 Mio. gekürzt. Ferner wird das Geld zu weit auf eine Vielzahl von Programmen und Zielsetzungen gestreut, so daß es kaum raumrelevante Bedeutung hat. Einige andere Faktoren sind weitaus komplexer und bedeutender.

Anacostia hat einen hohen Anteil von bundeseigenem Land, auch sind die großflächigen sozialen Wohnungsbauprojekte unter der Kontrolle des Bundeswohnungsbauministeriums. Ebenso gibt es größere Militäranlagen, die z. T. verlassen sind. Die National Capital Planning Commission, deren Mandat zwar die bundeseigenen Territorien und Immobilien sind, befaßt sich nicht mit der Sanierung der *federal slums* in Anacostia. Das Kompetenzverständnis der NCPC ist hier eindeutig, die Revitalisierung dieser Gebiete wird als städtische Angelegenheit angesehen. Die Stadt hat de jure keine Zuständigkeit und de facto keinen Zugriff. Bundeseigenes Land (z. B. verlassene Militäranlagen und *federal slums*) konnte in der Ära des *Urban Renewal* nicht wie andere verslumte Gebiete in Privatbesitz enteignet werden. Die Stadt müßte in den Slums von Anacostia größere Areale erwerben oder von der Bundesregierung übereignet bekommen, um in entscheidender Weise Sanierung betreiben zu können, neuen bezahlbaren Wohnraum zu erstellen oder gewerbliche Strukturen zu beeinflussen. Es gab jahrelang keine Bestrebungen, Anacostias Slums in die Kontrolle städtischer Behörden zu überführen. Die Tatsache, daß auch 1992 die Stadt kaum planerischen Zugriff auf weite Teile der Verfallsgebiete Anacostias hat, erklärt sich also auch aus mangelndem Handlungsbedarf in der Vergangenheit. Tatsächlich ist die Vernachlässigung Anacostias durch die Planung ein jahrzehntealtes Problem, das unter anderem mit den negativen Erfahrungen früherer Slumsanierung in Anacostia begründet wird.¹⁸ Allerdings gab es bislang auch keine zwingende Notwendigkeit für Sanierungen in Anacostia. In Anbetracht der weitreichenden Sanierungsgebiete aus der Phase des *Urban Renewal*, die es in Washington westlich des Anacostia noch gibt, die z. T. 20 - 30 Jahre nicht saniert wurden und erst gegenwärtig aufgebaut werden, war der Druck auf den Immobiliemarkt Anacostias kein unmittelbarer. Erst seit die Redevelopment Land Agency das Mandat erhielt, die Bautätigkeiten in den westlichen Sanierungsgebieten in wenigen Jahren abzuschließen, kann sich das Planungs- und Investitionsinteresse an den Slums von Anacostia verstärken.

¹⁸ Man hatte in den 70er und 80er Jahren mit einem hohen Kostenaufwand von \$ 70 000 - \$ 100 000 pro Wohneinheit viele Gebäude renoviert, ohne jedoch das Wohnumfeld zu verbessern (Infrastruktur, Versorgungseinrichtungen, Freizeittätten), da die Bundesmittel für die Stadtentwicklung und Sanierung nicht für Umfeldverbesserungen verwendet werden dürfen. Auch derartige Renovationen endeten wieder in verfallenen, vandalisierten *boarded-up apartments*.

10.2.2. Landkontrolle - das Engagement städtischer Behörden in Anacostia

Gegenwärtig vollzieht daher die Stadt zwei Bemühungen, Kontrolle über größere Flächen in Anacostia zu erhalten. Der erste Versuch ist, größere bundeseigene Areale durch die Stadt zu erwerben, bzw. deren Management auf die Stadt zu übertragen. Dadurch will man die Kontrolle erhalten, die notwendig ist, um wirtschaftliche und Wohnungsbauentwicklung in gewünschter Weise zu steuern. 1992 gab es keine Anzeichen dafür, daß die Bundesregierung, bzw. ihr lokaler Arm, die D.C. Housing Authority, die Areale des sozialen Wohnungsbaus abgeben würden. In diesen Gebieten beschränken sich daher die städtischen Behörden auf das Absperren von Slumgebäuden, die wegen des starken Verfalls aus Sicherheitsgründen nicht mehr bewohnt werden dürfen. Die Wohnungsbauprojekte werden nicht, wie z. B. in Atlanta, anderen Akteuren für andere Nutzungen übergeben.

Der zweite Ansatz der Stadt ist, Immobilien von privat aufzukaufen. In einem langwierigen Verfahren versucht die Stadt genug Immobilien zu erwerben, um danach als Eigentümer dieser Immobilien eine Umzonierung für diese Parzellen betreiben zu können. Zonierungsänderungen sind notwendig, um in diesen überwiegend zu Wohnzwecken genutzten und dicht bevölkerten Gebieten Flächen anderen Nutzungen zuführen zu können, beispielsweise Supermärkte und andere Versorgungseinrichtungen zu schaffen. Die Möglichkeit, Wohnflächen als Gewerbeflächen ausweisen zu lassen, wird aber von der Bevölkerung nicht toleriert, da Umsetzungen befürchtet werden.

Ohne Kontrolle über die eigentlichen Grundstücke und Gebäude kann Revitalisierung eines derart verfallenen Gebiets wie Anacostia nicht greifen. Der Zweck der städtischen Bemühungen ist daher, Gebiete zu konsolidieren, infrastrukturell aufzubereiten und Profitpotential zu schaffen. Dies ist ein investorenorientierter Ansatz, von dem eine Hebelwirkung für weitere privatwirtschaftliche Investitionen erwartet wird, da das Gebiet zwar eine große Nachfrage hat, aber weitgehendst mit Dienstleistungen und Einzelhandel/Gewerbe unterversorgt ist. In Anacostia ist es aber nicht unbedeutend, daß sich die öffentliche Hand nur auf ihre Hebelfunktion besinnt. In den Gebieten westlich des Anacostia, d. h. den lukrativen Downtown- und CBD-nahen, vormals stark verslumten Gebieten mit hohem Profitpotential, hat die öffentliche Hand eine vergleichsweise aggressive Stelle bei der Revitalisierung eingenommen und sich durchaus nicht nur auf eine Hebelfunktion verlassen.

Der allmähliche Erwerb von Grundstücken in Anacostia durch die Stadt wird allerdings von den betroffenen Gemeinden anders interpretiert, denn der Stadtteil ist die logische östliche Ausdehnung der Downtown und des Bundesinteressengebietes. Außerdem wird mit zunehmender gesteuerter Gentrifizierung in den CBD-nahen Gebieten der Druck der Marktkräfte auf das »Reservegebiet« Anacostia stärker. Mit Landkontrolle durch Kauf eines größeren Wohnviertels wird aber wiederum ein großräumiger Verdrängungsmechanismus in Gang gesetzt, der nur subtiler als der *federal bulldozer* arbeitet. Das Endresultat wäre dasselbe: Um-

setzung, Abriß, Neubau, also die totale Veränderung eines Stadtviertels. Diese Überlegungen verleihen den Bemühungen des Old Anacostia Land Trusts noch größere Dringlichkeit.

10.2.3. Die dreifache Bedeutung Washingtons

Die Frage, wie alle Einzelmaßnahmen, Programme und Strategien zusammenhängen, läßt sich beantworten, wenn man das Bundesinteresse für die zukünftige Entwicklung des District of Columbia betrachtet. Die Gesamtvision ist geprägt von Washingtons dreifacher Bedeutung, (a) als Kernstadt, die um ihrer fiskalischen Existenz willen Wachstum und Revitalisierung forciert, (b) seiner Rolle als dem wirtschaftlichen Zentrum eines großstädtischen Ballungsraumes und (c) seiner Funktion im amerikanischen Kontext. Die *grand vision* versucht allen drei Punkten gerecht zu werden, wobei dem letzten das größte Gewicht gegeben wird. Das Ziel der längerfristigen Revitalisierungspläne erkennt man aus dem derzeit gültigen Comprehensive Plan for the National Capital.¹⁹ Dieses Konzept besteht aus zwei Teilen: der District of Columbia Komponente und der weitaus umfangreicheren und wichtigeren Bundeskomponente. Die *federal elements* des Gesamtplanes sehen vor, eine Hauptstadt zu schaffen, die »einer großen Nation wert sei«. Eines der Hauptziele ist die Steuerung der Entwicklung als Sitz der Bundesregierung (mit derzeit über 450 000 Angestellten) sowie als Zentrum von 123 bedeutenden internationalen Organisationen und 145 diplomatischer Vertretungen mit zusammen ca. 20 000 Angestellten. Ferner soll der Ausbau eines »kosmopolitischen Zentrums« betrieben werden, welches »die kulturellen und technologischen und wissenschaftlichen Errungenschaften der USA adäquat« darstellt. Dafür soll ein visuell befriedigendes Umfeld geschaffen werden, das die besten Beispiele modernen Stils und des historischen Erbes kombiniert.

Damit setzt dieses Konzept eine Tradition fort, die Washington bei seiner Gründung zugeacht war: als Sitz einer damals in der ganzen Welt einzigartigen neuen Regierung, die auf großen Erwartungen aufgebaut war und dies in den großflächigen Planungen von L'Enfant 1792, der McMillan-Kommission von 1902, der National Capital Park and Planning Commission von 1926, der National Capital Planning Commission von 1952 darstellen wollte. Diese Tradition soll am Ende des 20. Jahrhunderts für einen Zeitraum weit bis in das 21. Jahrhundert hinein festgelegt werden.

Alle Revitalisierungsmaßnahmen innerhalb der Stadt sind diesem Ziel untergeordnet. Dementsprechend sieht die District of Columbia-Komponente des Plans vor, die Stadtteile (*neighborhoods*) zu stabilisieren, d. h. deren Wohncharakter zu erhalten und zu verbessern. Es sollen besonders hochwertige Stadtviertel gewährleistet und solche Stadtteile aufgewertet

¹⁹ Government of the District of Columbia 1991: Comprehensive Plan for the National Capital, Federal Elements and District of Columbia Elements. Washington, D.C. Der Plan wurde durch den District of Columbia Comprehensive Plan Act of 1984 eingesetzt, im Jahr 1985 ergänzt und alle zwei Jahre revidiert.

werden, die der »Neuorientierung« bedürfen. Ferner soll der besondere physische und kulturelle Charakter der Stadt erhalten werden, der durch die Bautätigkeit vergangener Jahrzehnte unterstrichen wurde.

Die Stabilisierung der Stadtteile bedeutet daher mehr als Ausbau von Versorgungszentren für den täglichen bis gehobenen Bedarf; es bedeutet Unterstützung von Nutzungen in höherwertigen Stadtteilen. Anders als in Boston, wo beispielsweise die Planung für *neighborhood commercial centers* speziell die marginalen Gebiete aufwerten will, werden in Washington, mit zwei Ausnahmen in Anacostia, nur Versorgungszentren in den Gebieten aufgebaut, die sich bereits in einem fortgeschrittenen Stadium der »Gentrifizierung« befinden, obwohl der Bedarf im unterversorgten Anacostia sehr hoch ist.

Im Wohnungsbau für die unteren und mittleren Einkommensgruppen sind die längerfristigen Ziele, die eigentumsbildenden Maßnahmen zu erweitern und die Zuschüsse für Einkommensschwache zu erhöhen und den Wohnungsbau überhaupt als Priorität der Stadtverwaltung festzulegen. Eine Zielgebietsabgrenzung oder Erkenntnis der wahren Bedürfnisse und Notwendigkeiten ist jedoch nicht gegeben.²⁰

10.2.4. »Washington 2050« - der neue Jahrhundertplan

Die scheinbare Ziellosigkeit schlecht kooperierender Planungsbehörden, ein Kompetenzwirrwarr von Bundes- und städtischen Behörden, bzw. eine Planungsstruktur mit starker Abhängigkeit vom Bund sowie sozialunverträgliche Planungen sind eine Folge der historisch bedingten Sonderstellung des District of Columbia. Allerdings sind genau diese Strukturen bei der Verfolgung langfristiger Strategien sehr nützlich. Nachdem in den 80er Jahren die letzten Details der großen historischen L'Enfant- und McMillan-Pläne für Washington verwirklicht wurden, gibt es eine neue »Initiative Washington 2050« der National Capital Planning Commission in Zusammenarbeit mit dem Massachusetts Institute of Technology.²¹ Diese Initiative erarbeitet die neue Richtung für die Entwicklung und Revitalisierung Washingtons. Dabei wird ähnlich den Vorläuferplänen ein Zeitraum von mindestens 60 Jahren zugrundegelegt. Dies gründet sich auf die Annahme, daß ein kürzerer Planungszeitraum nur eine lineare Progression bestehender Zustände erreichen kann, grundsätzliche umfassende Veränderungen aber eines mehrere Jahrzehnte umfassenden Zeitraumes bedürfen.²²

²⁰ Washington Post 1992: Build a Better Housing Policy, D.C. Urged Outside Panel Sites Lack of Focus, Recommends Public Authority, vom 30. April.

²¹ National Capital Planning Commission/Massachusetts Institute of Technology 1989: Initiative 2050. A Challenge of Choice. A Program to Explore the Future of the Federal Establishment in the National Capital Region sowie Protokoll des NCPC Workshop 11. Dez. 1991 Experts Debate the Future of the Federal Workforce.

²² *ibid.*

Zwar waren Einzelheiten der Initiative 1992 noch in der planungsinternen Diskussion, jedoch wird grundsätzlich darauf abgezielt, nach zwei Jahrhunderten der Planung für eine Bundeshauptstadt das dritte Jahrhundert der Planung auf eine Stadt als bedeutenden Standort internationaler Verwaltungsfunktionen und diesbezüglicher Dienstleistungen auszurichten. Mehrere Trends haben bereits eingesetzt, die deutliche geographische Auswirkungen haben. Eine ist die unter den Reagan- und Bush-Administrationen forcierte Umwandlung verschiedener Bundesbehörden zu städtischen.²³ Ein anderer Trend ist die Privatisierung von Bundesverwaltungsfunktionen. Damit soll erreicht werden, daß Bundesgebäude in bester Lage - dem CBD und der Downtown - für andere Nutzungen durch internationale Organisationen frei werden. Ferner wird eine aktive räumliche Dekonzentrationspolitik von Bundesverwaltungsfunktionen innerhalb der Downtown, d. h. in dem Interessensgebiet des Bundes betrieben. Anders als bei Funktionen, die in *back-offices* in die weiter entfernten Vororte ausgelagert werden können, verbleiben an der Peripherie der Downtown die neuen Nutzungen, welche die relative Nähe zum Weißen Haus, Kongress und wichtigen Behörden zentraler Bedeutung brauchen. Die angestrebte räumliche Dekonzentration betrifft also sehr gezielt CBD-nahe Wohnbereiche, da gewisse »Headquarter-Funktionen« der Bundesregierung und der neuen internationalen Aktivitäten im Monumental Core verbleiben müssen. Eine schleichende Verdrängung von CBD-nahen Wohnbereichen zugunsten der Bundesregierung, welche sich aus dem Federal Triangle in die Downtown-Peripherie auslagert, hat also bereits begonnen. Nicht immer liegen Sanierungsflächen des *Urban Renewal* brach oder sind nur mit Lagerhäusern besetzt, wie das Sanierungsgebiet nördlich der Union Station. Vielmehr wird in anderen Sanierungsflächen, beispielsweise im direkt angrenzenden Sanierungsgebiet Northwest mit dem »Sursum Corda«-Slum die (Sozial-)Wohnfunktion weichen müssen. Die gegenwärtigen Revitalisierungsmaßnahmen auf dem H-Street/Northwest Sanierungsgebiet schließen die *census tracts* 47, 48.2 und 49.1 ein, die zu den 10 *census tracts* in Washington mit dem höchsten Anteil an Sozialwohnungen gehören, in diesem Falle über 40 % - 80 %.²⁴ Die schleichende Verdrängungsgefahr in CBD-nahen Wohnbereichen droht also von der Umschichtung innerhalb der Bundesregierung, welche neue internationale gehobene Verwaltungs- und Dienstleistungsfunktionen in den Monumental Core, in Gebäude großer Ministerien, bringen will, die ihrerseits in CBD-nahe Wohnbereiche ausgelagert werden. Dazu kommt, daß man den gehobenen Angestellten dieser neuen Funktionen innerhalb der Downtownnahen Bereiche eine gehobene Wohnqualität zur Verfügung stellen möchte. Der gleichzeitige Verdrängungsprozess von Wohnvierteln zugunsten von neuen Behördenvierteln und

²³ Beispiele sind die Bundesbehörden, die für Dulles Airport und National Airport zuständig waren, sowie einige Aufgabenbereiche des US Army Corps of Engineers.

²⁴ Bedenkt man, daß *census tracts* je ca. 4000 Personen einschließen, werden bei den derzeitigen Planungen und Maßnahmen mehrere tausend Personen aus sozialen und freifinanzierten Wohnungsbauprojekten verdrängt werden. Zwar sieht der Gesetzgeber vor, Ersatz für jede abgerissene Sozialwohnung zu schaffen, dies kann aber anderswo geschehen. Erschwert wird diese Situation aber dadurch, daß die Bundesmittel für den sozialen und sozialgebundenen Wohnungsbau stetig sanken. Während in Washington 1980 noch 1638 mit Bundesmitteln gebaute oder sanierte Wohnungen registriert wurden, waren es 1988 nur 152. Nur durch einen kommunalen Ausgleich hender Bundesmittel für den Wohnungsbau konnte die Situation entschärft werden.

Gentrifizierung in Stadtteilen mit Ertragspotential ist also in Washington kein zufälliger, sondern ein von den Bundesinteressen sorgfältig determinierter und gesteuerter Prozeß. In diesem Sinne müssen auch die Revitalisierungen auf den Sanierungsflächen des *Urban Renewal* und der *commercial corridors* interpretiert werden, die auf eine zukünftige, andersartige internationale Geschäfts- und Verwaltungsbevölkerung des 21. Jahrhunderts ausgerichtet sind.²⁵

Die rapide Umstrukturierung auf dem Arbeitsmarkt belegt deutlich, daß die Verwirklichung der »Initiative 2050« bereits in vollem Gange ist. Nach Hochrechnungen der National Capital Planning Commission werden 1995 über 50 % der Arbeitsplätze der Kernstadt Washington nach 1985 neugeschaffen worden sein, überwiegend in den neugeplanten Funktionen. Es überrascht nicht, daß solche offiziell noch nicht ausgearbeiteten, aber bereits implementierten Revitalisierungspläne an der Realität des Verfalls und der Verslumung vorbei gehen: sie sind gar nicht auf ihre Eliminierung ausgerichtet. Mit anderen Worten, die Revitalisierung in Washington hat kaum eine soziale Zielsetzung, Verfallsgebiete zum Nutzen der ansässigen Armutsbevölkerung aufzuwerten. Vielmehr werden verfallene Gebiete lediglich als Landressource für größere und »wichtigere« Pläne benutzt. Letztendlich werden dadurch die bestehenden Slums eliminiert, aber nur durch geographische Verschiebung in ein anderes Gebiet. Am grundsätzlichen Problem der Verslumung, des Verfalls und der Verelendung der betroffenen Bewohner ändert sich dadurch wenig, wie die folgenden Zahlen belegen.

10.3. Die Realität im »anderen Washington«

10.3.1. Aspekte der Armut

Die Realität der Verelendung und Verslumung zeigt sich in den folgenden Angaben²⁶: 1990 waren 61 % der Miethaushalte und 28 % der Eigenheimhaushalte des District of Columbia nach der offiziellen Definition des Bundeswohnungsbauministeriums als *very low income* und *low income* eingestuft. Sie hatten also ein Einkommen unter 50 % des Durchschnitts des städtischen Ballungsraums, bzw. von nur 50 - 80 % des Durchschnittseinkommens. Nur jeweils 18 % der Mieter- und Eigentümerhaushalte hatten *moderate* (80 bis 95 %) und *middle* Einkommen (96 % - 120 % des Durchschnittseinkommens). Gehobene Einkommen verzeichneten 21 % der Miethaushalte und 53 % der Eigenheimhaushalte.

63 % der Miethaushalte mit sehr niedrigen Einkommen hatten Wohnungsprobleme, d. h. die Miete lag bei 30 - 50 % des Einkommens. 23 % der Haushalte mit niedrigen Einkommen

²⁵ Es sollen die »4-A«-Dienstleistungen mit Spezialisierung auf internationalen Beziehungen ausgebaut werden: *accountants, analysts, associations, attorneys* (Wirtschaftsprüfer, Berater/Forscher in internationalen Beziehungen, Verbände, Spezialisten des internationalen Rechts).

²⁶ District of Columbia, Department of Housing and Community Development 1992: Comprehensive Housing Affordability Strategy of the District of Columbia 1992 - 1996 (CHAS), Washington D. C., auch Grier, G. 1990: Jobs and Housing - The Dual Crisis. Greater Washington Research Center, Washington D. C.

zahlten eine Miete in Höhe von »nur« 30 % ihres Monatseinkommens. 12 % aller Miethaushalte lebte im sozialen Wohnungsbau, 30 % standen auf der Warteliste für Mietzuschüsse, 97 % dieser Haushalte waren schwarz und 80% hatten einen weiblichen Familienvorstand (*female headed households*). Die Kernstadt Washingtons ist daher auch 1992 trotz vielfacher Revitalisierungen von Armut und Verelendung gekennzeichnet. Betroffen sind überproportional Minderheiten und von Frauen geführte Haushalte; geographisch konzentrieren sich die beschriebenen Probleme in den Bezirken östlich des Anacostia.

Die gesteuerte »Gentrifizierung« und andere Maßnahmen haben entscheidend zu diesen Problemen beigetragen. Im Zeitraum von 1972 - 1992 verzeichneten Miethaushalte eine Abnahme um 19 % (ca. 36 000 Haushalte), der Zuwachs der Eigentumshaushalte betrug 31 % (insgesamt 23 000 Haushalte). Der sehr starke Verdrängungsprozeß in einigen Stadtvierteln führte zu einer gleichermaßen starken Überbelegung anderer, bereits verfallener Wohnbezirke. Beträchtliche Vielfachbelegung stellte der Census 1981 bei nur 8 % (12 300) der Haushalte fest, 1990 jedoch in 13 % oder 20 500 Haushalten. Damit ist dem baulichen Verfall wie auch anderen Problemen Vorschub geleistet. 1990 waren bereits 40 000 Wohneinheiten so beschädigt, vandalisiert oder verlassen, daß sie durch die Behörden verschlossen wurden. Fehlende Sanierungskonzepte für diese Wohnungen unterstreichen die Überlegung, daß diese Wohngebiete (in Anacostia) als Reserveareale für »Washington 2050« dienen.

Ferner ist die gesteuerte »Gentrifizierung« auch mitverantwortlich für die steigende Zahl von Obdachlosen (vgl. Abb. 10.6.). 1990 wurden 17 018 Obdachlose im District of Columbia registriert, davon 2400 Familien, 6000 Kinder, 7200 Männer und 3818 Frauen. Unter ihnen befanden sich auch 2500 - 3100 deinstitutionalisierte Personen, die aus Kostengründen vorzeitig aus psychiatrischen Anstalten entlassen worden waren; 200 neue obdachlose Familien wurden pro Woche registriert.²⁷ Ein Handlungsbedarf für die Planung ergab sich daraus nicht, da sie auf eine zukünftige kaufkräftige und höher besteuerbare Bevölkerungsschicht ausgerichtet ist.

²⁷ *ibid.*

Abb. 10.6. Drei Obdachlosenwohnungen auf der Pennsylvania Avenue



Photo: Verf.

In gleicher Weise läßt sich auch verstehen, daß die städtischen Behörden - anders als in Boston - keinerlei Maßnahmen ergreifen, die demnächst ablaufende 20-jährige Mietpreisbindung auf HUD-subventionierten Wohneinheiten verlängern zu lassen. Zwischen 1993 und 2003 werden 7251 Wohneinheiten, bis zum Jahre 2018 insgesamt 16 200 Wohnungen betroffen sein. Ferner besteht zwischen 1993 und dem Jahr 2003 für weitere 7353 Wohneinheiten die Möglichkeit der Ablösung der Subvention des Bundeswohnungsbauministeriums. Damit können die Besitzer die Mieten auf marktübliches Mietniveau erhöhen. Man sei daran erinnert, daß die Stadt Boston in einer ähnlichen Situation das »Granite Properties Projekt« konzipierte, um HUD-subventionierte Wohnungen, deren Sozialbindung ausläuft, weiterhin sozialgebunden belassen zu können. Da in Washington gegenwärtig schon 61 % der Miethaushalte als unterste Einkommensgruppen eingestuft sind, derzeit aber nur bis zu 25 % aller subventionierten Wohnungen für die unteren und mittleren Einkommensschichten zur Verfügung stehen müssen, wird ein gravierendes Mißverhältnis entstehen.

Dieses Mißverhältnis ist nicht nur in sozialer, sondern auch in wirtschaftlicher Sicht ernst zu nehmen, da es die geplante wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen wird. Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum betrifft zwar nicht die gehobenen Angestellten, wohl aber die Angestellten des mittleren Dienstes. Dies kann der auf Expansion ausgerichteten Wirtschaft

der Kernstadt in entscheidendem Maße Beschränkungen auferlegen, zumal in Washington ein Mangel an Arbeitskräften für die unteren Verwaltungsfunktionen bereits deutlich ist.²⁸

10.3.2. Der Handlungsbedarf der städtischen Behörden

Trotz der beschriebenen Situation versuchen städtische Behörden ihre Revitalisierung im Einklang mit den schon beschriebenen Bundesinteressen zu vollziehen und haben grundsätzlich keine anderen Konzepte gegen die bestehende Verfallsproblematik und zum Nutzen der ansässigen (nicht der zukünftigen) Bevölkerung anzubieten. Prinzipiell können Washingtoner Planungsbehörden auch gar nicht anders handeln, nicht nur wegen der traditionellen Abhängigkeit des District of Columbia von der Bundesregierung. Gerade in der *New Urban Reality*, in der Städte gefordert sind, ihren komparativen Standortvorteil auszubauen, ist die Abhängigkeit vom Bund noch stärker geworden. Die Bundesregierung ist Washingtons komparativer Vorteil im amerikanischen Städtesystem. Es ist daher für die Stadtökonomie sinnvoll, die Revitalisierung den langfristigen Bundesinteressen unterzuordnen, auch wenn dies bedeutet, keine Ausgleichsmechanismen, wie z. B. die »Linkage-Politik« nach Bostoner Modell einzurichten, um soziale Randgruppen längerfristig besser zu versorgen. Es ist daher auch verständlich, daß keine Verbesserung der Planungsinfrastruktur und der zwischenbehördlichen Kooperation angestrebt wird. Letzteres wird als das größte Hindernis bei der Linderung des akzelerierenden städtebaulichen und wirtschaftlichen Verfalls in einigen Bezirken gewertet.²⁹ Es gibt auch keine Prioritäten für die Unterstützung von Stadtteilorganisationen, *community development corporations*, Kirchen und anderer gemeinnütziger Gruppen, die sich mit der Wohnsituation für die unteren Einkommensgruppen befassen. Obwohl einige CDCs durch das Economic Development Cluster gefördert wurden und im District of Columbia 18 größere CDCs operieren (in Anacostia dagegen nur drei), gibt es keine übergeordnete, auf Partnerschaft mit CDCs und ANCs ausgerichtete langfristige Planungspolitik (wie es in Boston der Fall ist). So ist in einer Stadt mit traditionell sehr starkem politischen Aktivismus in den Stadtteilen³⁰ das Potential der Nachbarschaftsorganisationen nicht voll ausgeschöpft. Die häufige Erschwerung der Arbeit von CDCs und ANCs ist besonders

²⁸ Grier, G. 1990: Jobs and Housing. The Dual Crisis. Greater Washington Research Center. Washington D. C.
Grier, G. 1990 The Shape of the Future. Greater Washington's Population Now to the Year 2000. Greater Washington Research Center, Washington D. C.

²⁹ Eine unabhängige Gutachterkommission aus »Developern«, gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, Planern und Forschern befand 1991 als Hauptgründe für die Unfähigkeit, mit der Wohnungskrise, der Verslumpung und dem wirtschaftlichen Verfall sowie einer sich verschlimmernden Situation fertig zu werden: Mangel an Führung und Prioritäten auf allen Verwaltungsebenen, fehlende Wohnungsbaupolitik, unkoordinierte Programme, mangelnde Anwendung von Programmen in den Verwaltungsbezirken, selbst in ausgewiesenen *housing opportunity areas*, Unkenntnis über Kooperationsmöglichkeiten mit gemeinnützigen, privaten und kirchlichen Wohnungsbau-trägern in Verfallsgebieten, Erschwerung der Bemühungen von *community development organisations* und der Bildung von *public-private partnerships*, vgl. American Institute of Architects/Washington Chapter, D. C. Home Steering Committee 1991; Home, D. C.: Housing Opportunity Management Effort. Washington D. C.

³⁰ Dieser stammt aus der Zeit vor der Selbstverwaltung der Stadt, als sämtliche Planungen von der Bundesregierung bestimmt wurden.

ernstzunehmen, weil die CDCs bereits in den meisten Städten als anerkannter Hauptstützpfiler in der Revitalisierung verfallener Wohngebiete angesehen werden und aufgrund ihrer gemeinnützigen Struktur Zugang zu Geldmitteln großer Stiftungen haben. Sie könnten daher in Einzelfällen sehr effektiv die fehlenden Bundesgelder für den bezahlbaren Wohnungsbau in Problemgebieten ausgleichen. Diese Möglichkeit läßt man in Washington derzeit noch ungenutzt.

10.3.3. Abschließende Betrachtung

Der Mangel an übergeordneten Konzepten und Planungsstrukturen in Washington, die scheinbar unkoordinierte Vorgehensweise verschiedener Behörden und die relative Vernachlässigung der am stärksten verfallenen Bereiche ist grundsätzlich bei der Verwirklichung der Vision »Washington 2050« nützlich. Diese Vision ist u. a. auf hochwertige Wohnviertel ausgerichtet und eliminiert Slums und Verfall aus dem District of Columbia durch geographische Verschiebung. Revitalisierung der verfallenen Wohn- und Geschäftsbereiche des District of Columbia ist daher ein langfristig angelegter indirekter Ansatz. Er ist gebiets- aber nicht bevölkerungsbezogen im Sinne der ansässigen Bevölkerung. Langfristig werden Problemgebiete revitalisiert, dabei ist aber die klassische Frage, für wen diese Entwicklungen nützlich sind, relevanter denn je.

Der District of Columbia mit seiner massiven Verfallsproblematik v. a. in Anacostia ist ein klassisches Beispiel eines »Private City-Ansatzes«, ähnlich wie in Atlanta, wo auch den Marktkräften die größte Rolle bei der Revitalisierung eingeräumt und eine Regulativfunktion nicht angestrebt wird. In Washington besteht eine Situation, wonach die öffentliche Hand den Mittelstand zur Revitalisierung verfallener Gebiete einsetzt und der »Gentrifizierung« Vorschub leistet. In Atlanta ist es der Planungsverband der Privatwirtschaft, der für große Areale zentral plant und auch gegenwärtig noch z. T. nach dem alten Schema Abbruch-Neubau vorgeht. In Washington gehen die »Marktkräfte« (die »Gentrifizierer«) behutsamer vor. Die Auswirkung ist jedoch die gleiche Verdrängung, und sie ist aus zwei Gründen schwerwiegend. Der erste ist die steigende Verslumung, Verelendung und allgemeine Sozialproblematik. Der zweite Grund ist die Tatsache, daß diese Probleme durch die Interessen des Bundes im Stadtgebiet unbeabsichtigt begünstigt werden. Das einzige übergeordnete Planungs- und Revitalisierungskonzept der Kernstadt ist explizit von den Interessen des Bundes dominiert; es wird eine vor 200 Jahren begonnene große Vision für die Hauptstadt der Nation verwirklicht. Dabei werden Mechanismen wie die »Gentrifizierung« benutzt. Wie bereits beschrieben, sind die Ausweisung von historischen Distrikten und die damit einhergehenden strengen Sanierungsaufgaben in den betroffenen Gebieten, die sich halbkreisförmig im oder um das Interessensgebiet des Bundes befinden, nicht zufällig. Sie passen sehr wohl und sind Teil oder Grundvoraussetzung für »Washington 2050«. Der gesamte District ist das Verfügungsgebiet der Bundesregierung, die in erster Linie eine visuelle Ver-

schönerung verfolgt, im Einklang mit der typisch amerikanischen Vorstellung von einer Hauptstadt. Letztendlich werden bei der Verfolgung dieses Zieles die Verfallsgebiete von selbst verschwinden - wegen Gentrifizierung und Verschiebung in angrenzende Jurisdiktionen. Washingtons Revitalisierungsplanung, so unkoordiniert und konzeptlos sie auch sein mag, scheint daher ein paradoxer Fall sehr klarer Prioritätensetzung durch die Bundesregierung gegen die ansässige Bevölkerung in den Problemgebieten zu sein.³¹

Auch auf kommunaler Ebene gibt es eine klare Prioritätensetzung gegen sozialorientierte Revitalisierung. Viele nicht voll ausgenutzte oder leere Gebäude (Schulen, Lagerhallen, ehemals militärisch genutzte Gebiete oder soziale Wohnungsbauprojekte) werden nicht wieder verwertet, das Programm zur Sanierung und Umwandlung ungenutzter Schulgebäude ist derzeit in Washington ausgesetzt. Ferner warten 40 000 leerstehende Sozialwohnungen mit z. T. jüngerer Bausubstanz aus den 60er Jahren vergeblich auf die Sanierung. Überschüssiges Land des Bundes und der Kommune wird nicht in die Revitalisierungspläne einbezogen, wie z. B. in Boston (Charlestown Navy Yard oder das Projekt 747). Dies könnte den Druck auf Grundstücks- und Immobilienpreise entlasten, mehr Bewohner könnten über die verschiedenen Eigenheim-Subventionsprogramme für Minderbemittelte ihre Situation verbessern. Abgesehen von solchen Faktoren, die bislang aber keine Rolle bei der Revitalisierung verfallener Gebiete zum Nutzen der ansässigen Bevölkerung spielten, wäre eine Reihe von planungspolitischen Maßnahmen interessant.

Ein Versäumnis ist, daß im District of Columbia bis 1992 noch kein echter »Linkage-Ansatz« eingeführt wurde. Wie wirkungsvoll die »Linkage-Politik« gewesen wäre und noch ist, wird an der Dimension des anhaltenden Downtown-Booms ersichtlich (vgl. Abb. 10.7.).³² Ein »Linkage-Programm« hätte sogar in der Initiative 2050 seinen Platz und könnte dazu benutzt werden, bei neuen Gebäuden für internationale Verwaltungsfunktionen Abgaben für einen Wohnungsbau- oder Revitalisierungsfonds für die ärmsten Gebiete des D. C. zu erzielen. Es ist jedoch weiterhin keinerlei Umverteilungsmechanismus geplant, um durch den Downtown-Boom die Entwicklung strukturschwacher Bezirke mitzufinanzieren.

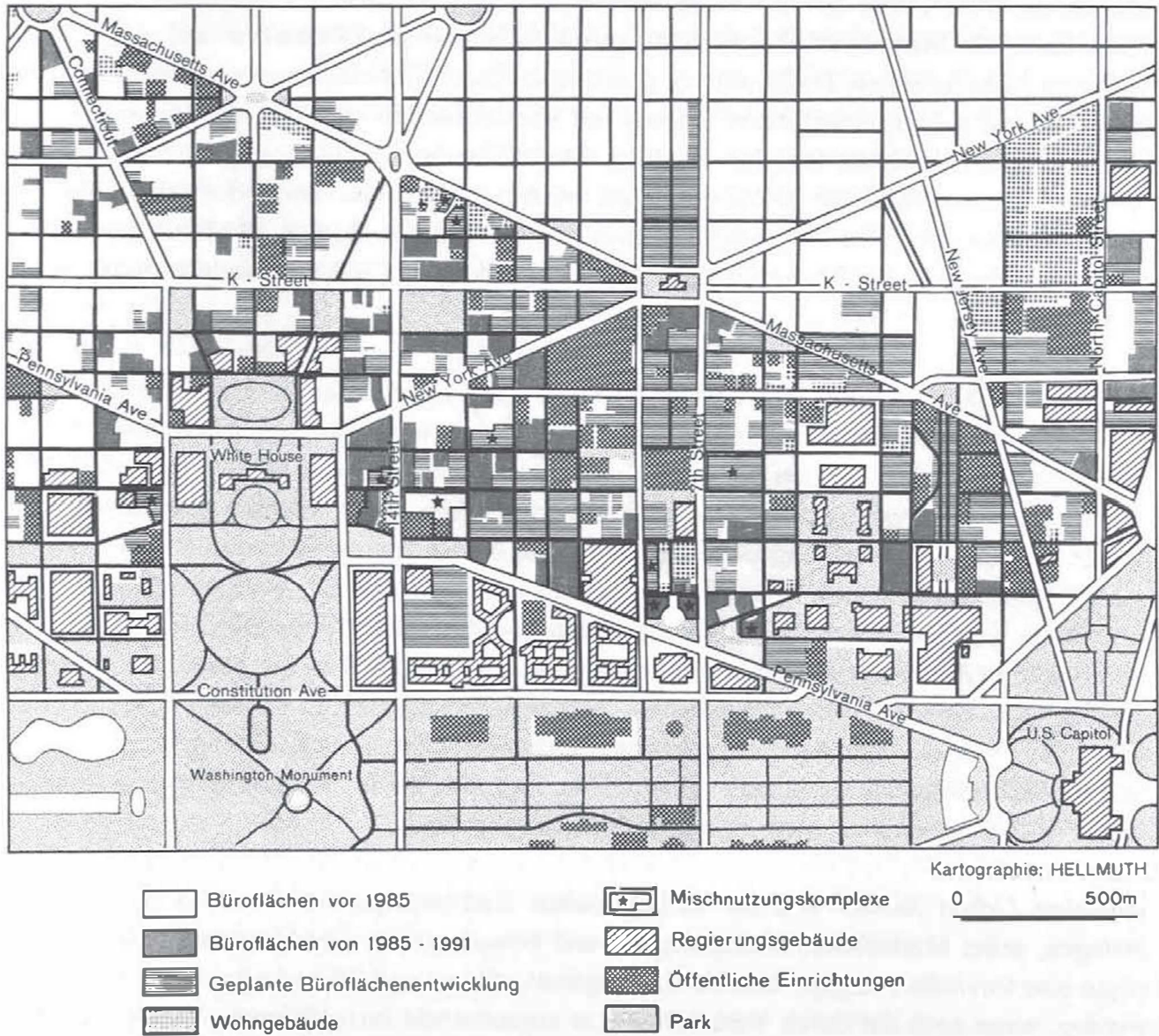
Im District of Columbia wird auch nicht der bereits in anderen Städten praktizierte rotierende Kreditfonds einer Partnerschaft der öffentlichen Hand, der Großbanken und Konzerne angewendet, welcher den Bewohnern verfallener Gebiete Zugang zu Finanzen und Expertise in der Sanierung ihrer eigenen Gebiete gibt (z. B. Boston Housing Partnerships und der

³¹ Dies ist auch daran erkennbar, daß jährlich \$ 11 Mrd. für Rüstungs- und Verteidigungsforschung in dem Ballungsraum Washington ausgegeben werden, aber nur \$ 16 Mio. (CDBG Mittel) als Unterstützung der Stadtentwicklung Washingtons, dazu District of Columbia Department of Housing and Community Development 1992: DHCD Housing Programs.

³² Barrueta & Associates 1991: Washington D. C./Metropolitan Area Markets. Barrueta Quarterly, Commercial Real Estate Development Research Division.

Abb. 10.7. Bauaktivitäten in Downtown Washington

Bestehende und geplante Entwicklungen der Downtown Washington, D. C.



Quelle: Cassidy & Pinkard Inc., 1992.

Boston Housing Fund). Ebenso werden kommunalrechtliche Faktoren, welche Verdrängung begünstigen, nicht geändert.³³

Letztlich fehlt in Washington auch eine Gesetzgebung wie in Boston und dem Staat Massachusetts. Dort wurde der Balanced Growth and Development Act eingeführt, der den Kommunen ein Mandat erteilt, einen Ausgleich zwischen strukturstarken und -schwachen Gebieten herbeizuführen. Dafür müssen gebietsspezifische Entwicklungsprioritäten im Wohnungsbau und der wirtschaftlichen Struktur mit allen Behörden abgeklärt werden, wobei der Planungszeitraum jeweils fünf Jahre beträgt. Diese Planung ist die Grundvoraussetzung für die Bewilligung öffentlicher Mittel des Bundesstaates an Behörden und Einzelprogramme. In Boston wurden auf diese Weise wachstumsfördernde und sozialorientierte Maßnahmen beschlossen wie z. B. die Untertunnelung der Central Artery, CBD-nahe Industrieparks oder *housing linkage*.

Washington D. C. verfolgt eine Partnerschaft mit den Marktkräften, d. h. einer zukünftigen kaufkräftigen und höher besteuerten Klientel. Daher wird eine aggressive Gentrifizierungspolitik betrieben. In den Gebieten des größten Potentials wird dabei häufig der *community process* überstimmt. »Grassroots-Aktivismus« (die Revitalisierung betreffend) wird in den Armuts- und Verfallsgebieten erschwert, da vielen neuen Bürgerinitiativen die Planungskompetenz abgesprochen wird, welche die Lokalgesetze als Voraussetzung für die Förderung ansehen. Washingtons Revitalisierungspolitik schafft dabei sozialen Zündstoff, der sich in verheerender Weise auswirken kann wie schon 1968 in der Stadt oder 1992 in Los Angeles. Bessere, sozialverträglichere Revitalisierungsansätze als in Washington existieren in den USA, sind gerade in der Zeit des Rückbaus des Sozialstaats (!) konzipiert worden und werden erfolgreich praktiziert. Letztlich ist aber die Art der Revitalisierung, welche in einer Stadt vorgenommen wird, eine politische Entscheidung.

Die *New Urban Reality* und die ökonomischen Sachzwänge, welche auch Washington zwingen, seine Marktlücke, Einzigartigkeit und komparativen Vorteil auszubauen, begünstigte eine Revitalisierungspolitik, bei der langfristig Slums und Wirtschaftswüsten eliminiert werden, wenn auch nur durch Verschiebung in angrenzende Jurisdiktionen. Durch die wirtschaftliche und wohnungsbaumäßige Verbesserung von Stadtvierteln werden dabei bestehende Gemeinden zerstört. Das Schlagwort der Stadtteilvertreter »*they develop neighborhoods but destroy communities*« ist nicht gänzlich unberechtigt. Am Beispiel Washingtons zeigt sich nicht nur die Komplexität der Revitalisierung verfallener Stadtgebiete allgemein, auch

³³ Eine solche Besonderheit ist das kommunalen Steuerrecht in Washington. Danach werden Eigentümer von Gebäuden, die Wohnungen an die bestehenden Mieter verkaufen, mit einer relativ hohen Einkommens- und Vermögenssteuer belastet; bei Verkauf an Immobiliengesellschaften, die (luxus)sanieren, zahlt der Verkäufer dagegen eine prozentual nur sehr geringe Kapitalertragssteuer: Metropolitan Washington Council of Governments 1989: Effects of Future Growth on Labor and Housing, S. 50. Dies begünstigt den Verkauf an »Developer« und damit die Verdrängung von Mieterhaushalten.

sondern auch die Schattenseiten einer auf Konkurrenzkampf der Städte ausgerichteten Großstadtpolitik. Dabei verhindert eine Besonderheit - die Stadt als Verfügungsgebiet des Bundes -, daß neue positive Ansätze des *New Urban Privatism*, die durchaus eine Sozialorientierung haben, zur Anwendung kommen könnten. Es wird auch offensichtlich, daß im Fall Washingtons selbst die neuen großstadtbezogenen Initiativen der Clinton-Regierung relativ wenig ändern würden.³⁴ Die auf das 21. Jahrhundert ausgerichtete Planung für eine neuartige Stadt wird, wie schon die Vorgängerpläne in Washington, ihre eigene Dynamik entwickeln, unabhängig von bundespolitischen Rahmenbedingungen. Dabei können durchaus im Laufe zweier Generationen die Verfalls- und Slumproblematik und die begleitenden Sozialpathologien aus der Kernstadt verschwinden. Die Großstadtforschung wird sich vielleicht nach einigen Jahrzehnten unternehmerischer Stadtpolitik nicht mehr mit dem Kernstadtverfall befassen müssen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß neue Schwerpunkte entstehen werden: Verslumung und Verelendung im suburbanen Raum als Resultat erfolgreicher Bemühungen, den komparativen Vorteil der Kernstädte auszubauen.

³⁴ Der ausbildungsbezogene Ansatz würde z. B. den weniger ausgebildeten Bewohnern der Armutsgebiete den sozialen Aufstieg erleichtern, nicht aber in ihren jetzigen *neighborhoods*, falls diese im Rahmen einer Vision »Washington 2050« dem gehobenen Mittelstand weichen müssen.

Kapitel XI

Schlußbetrachtung

»Die Entscheidungen von heute schaffen die Probleme von morgen.«

O. Byrum¹

11. 1. *Privatism* und staatlich-behördliches Handeln in der Stadterneuerung

Ein konzeptioneller Schwerpunkt dieser Arbeit war der Gedanke, daß die politisch-kulturelle Tradition des *privatism*, die auch eine besondere planerische Tradition schuf, sowohl den Verfall der Kernstädte und der innerstädtischen Armutsgebiete erklärt, als auch ein »endogenes« Potential für die Revitalisierung von Verfallsgebieten und den Abbau sozial-räumlicher Disparitäten darstellt. Auf der »Makroebene« der USA und der Bundespolitik wurde der Verfall amerikanischer Kernstädte und Stadtteile zu einem großen Teil auf die spezifisch amerikanische Kultur und Planungstradition des *privatism* zurückgeführt, in welcher dem kommunalem und privatwirtschaftlichen Handeln eine zentrale Rolle bei der Lösung sozialstaatlicher Aufgaben zukommt. Dies gibt den Städten einen Freiraum, eine Stadtentwicklungs- und Erneuerungspolitik zu betreiben, in der wirtschaftliche von sozialen Zielen abgekoppelt werden. Soziale Ziele, die sich in Investitionen zur Revitalisierung verfallener Stadtteile, ihrer Wirtschaftsstruktur und ihres Humankapitals manifestieren, können zugunsten einer Aufwertung der Downtown in den Hintergrund gestellt werden. Dies ist nicht nur durch die besondere föderale Struktur, d. h. die zentrale Rolle der Kommunen im amerikanischen föderalen System, begründet. Vielmehr hat die großstadtbezogene Bundespolitik selbst den Kommunen systematisch größere Entscheidungsfreiheit eingeräumt, von sozialen Zielen abzurücken. Die Gefahr, soziale von wirtschaftlichen Zielen abzukoppeln, ist dabei seit den 80er Jahren, als die Städte mit der *New Urban Reality* konfrontiert wurden, besonders gross, weil Städte ihre wirtschaftliche Entwicklung und Erneuerungsmassnahmen nur noch auf sich gestellt, mit geringen Bundeshilfen durchführen müssen.

Allerdings haben Kommunen in der Tradition des *privatism* auch den Handlungsraum, der nötig ist, um innerhalb der bundespolitischen Rahmenbedingungen ihre eigenen lokal-spezifischen Varianten zu verfolgen. Dies gilt ebenso seit der *New Urban Reality*, der Wen-

¹ O. Byrum, führender Stadtplaner von Minneapolis, in Byrum, O. 1992, S. 43: Old Problems in New Times, Chicago. (Übers. d. Verf.).

de in der Großstadtpolitik, in der Städte verstärkt auf ihre eigenen Initiativen, »komparativen Standortvorteile« und *public-private partnerships* und Konzepte zum Ausgleich fehlender Bundesunterstützung zurückgreifen müssen. So zeigt sich, daß gerade in dieser neuen Ära für die Städte einzelne Bundesstaaten und Kommunen besonders interessante Revitalisierungskonzepte und Gesetze entwickelt haben, welche ausgewogene Entwicklung und Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse innerhalb der unterschiedlichen Stadtteile zum Ziel haben. So gibt es erstmalig seit der *New Urban Reality* in einigen Städten Ausgleichsmechanismen zwischen strukturstarken und -schwachen Gebieten, die selbst von der Verfassung nicht vorgegeben waren. In diesen neuen Initiativen liegt mindestens ebenso viel, wenn nicht mehr Potential, den Verfall der Kernstädte und ihrer Armutsgebiete aufzuhalten, wie in den Bundesprogrammen, die bis dahin in der jeweiligen Stadt implementiert wurden. Die grundlegende politisch-kulturelle und planerische Tradition des *privatism* bietet also auch eine Grundlage für sozialverträgliche Stadterneuerung und Stadtentwicklungen.

Diese These wurde in dieser Arbeit durch einen zweiten zentralen Gedanken unterstützt und ergänzt. Dieser Gedanke ist, daß in amerikanischen Städten lokales behördliches Handeln ein besonders wichtiger Faktor ist, der erklärt, warum der Verfall fortschreiten kann und sozialräumliche Ungleichheitsgefälle, z. B. zwischen den Stadtteilen einer Kernstadt, Bestand haben oder sich vertiefen können. Behördliches Handeln durch Planungsinstitutionen und *public-private partnerships* ist nicht nur im allgemeinen Sinne raumwirksam, sondern trägt sehr viel dazu bei, bestehende sozialräumliche Ungleichgewichte zu verstärken oder abzubauen. Daher werden die bestehenden sozialräumlichen Disparitäten in amerikanischen Städten nicht als Ergebnis »natürlicher«, evolutionärer Prozesse angesehen, sondern als sehr wohl beeinflussbare Phänomene, die von planungspolitischen Entscheidungen und Konzepten und lokalpolitischen Strukturen abhängen. Dies gilt für die Entwicklungen zwischen Kernstadt und *suburbs*, die durch Bundespolitik stark beeinflusst wurden, es gilt aber insbesondere für die Entwicklungen innerhalb einer Kernstadt. Hier zeigt sich, oder kann man am deutlichsten nachweisen, wie Verfalls- oder Wachstumsprozesse durch behördliches Handeln teils bewußt, teils unbeabsichtigt gesteuert werden. Der Ausprägungsgrad des Verfalls, besonders in einzelnen innerstädtischen Stadtteilen, die sozialräumlichen Unterschiede und die Richtung der Entwicklung sind auf jeden Fall von behördlichem Handeln sowie dem Wirken der neuen Allianzen aus Politik und Wirtschaft abhängig.

Dieses Handeln kann sowohl den großen »Developern« wie auch den kleinen Stadtteilorganisationen den Weg ebnen; es kann den Verfall von Stadtteilen begünstigen oder beseitigen, in den Aufbau von Wirtschaftsstrukturen und Humankapital investieren oder auch nicht. Da der Gesetzgeber diesbezüglich keine Auflagen gemacht hat, ist die unterschiedliche Revitalisierungspolitik in den verschiedenen Städten also ein Resultat der jeweiligen institutionellen Struktur, der Struktur der neuen und alten *public-private partnerships*, der zwischenbe-

hördlichen Kooperation, der *policy choice* der einzelnen Stadt und der daraus resultierenden speziellen Langzeitvisionen von der Entwicklung und den Maßnahmen zur Erneuerung.

Die politische Entscheidung für die Art und Richtung der Stadtentwicklung und Erneuerung ist besonders wichtig, da in allen Städten die Behörden Landnutzungen und Planungen auf Jahrzehnte festlegen und dabei über die Nutzung großer städtischer Areale entscheiden. In vielen amerikanischen Städten und innerstädtischen Problemgebieten sind Behörden tatsächlich die größten Grundbesitzer; es ist daher durchaus in ihrer Kontrolle, große Veränderungen, und zwar nicht nur als Flächen- oder »Kahlschlagsanierung«, herbeizuführen, und das auch in Zeiten geringerer Bundesmittel für die Stadtentwicklung.

11.2. Unterschiedliche Revitalisierungspolitik und sozialräumliche Entwicklungen in Großstädten

Durch den kommunalen Autonomiespielraum hat die spezielle Stadterneuerungsplanung in jeder der drei Stadtbeispiele eine andere Form angenommen. Planungsbürokratien, einschließlich der *public-private partnerships*, sowie deren Prioritäten, Entscheidungen und Programme zur Stadterneuerung sind recht unterschiedlich. Daher können auch sozialräumliche Entwicklungen unterschiedlich berührt werden. Im Einzelfall kann die Verfallsproblematik dadurch weiter verfestigt werden, daß Revitalisierung nur als Aufwertung eines geographischen Gebietes verstanden wird. In anderen Fällen werden völlig neue soziale Akzente und Präferenzen gesetzt, *public-private partnerships* auf eine soziale und Armutsorientierung verpflichtet, und Revitalisierung als Unterstützung und Aufbau vorhandener sozialer Systeme und kleinräumiger Wirtschaftskreisläufe verstanden. Verfolgt wird ein umfassender Ansatz zur sozialverträglichen Revitalisierung der Kernstadt und ihrer Stadtteile unter Einbeziehung der Planungsbetroffenen und Stärkung der Stadtteilorganisationen.

Mit anderen Worten, obwohl mittlerweile alle Städte »unternehmerische Stadtpolitik« betreiben und in allen Städten *public-private partnerships* aktiv sind, welche die Entwicklung bis weit in das nächste Jahrhundert planen, heben sich die Städte deutlich voneinander ab. So ist der Planungsprozeß in Atlanta wie auch in Boston durch *public-private partnerships* geprägt, jedoch stehen die beiden Städte an gegensätzlichen Enden eines Spektrums der Revitalisierungspolitik. In Washington wiederum wird eine Erneuerung betrieben, die sich von beiden Modellen unterscheidet.

Ein zusammenfassendes Profil der grundlegenden Planungsansätze, die in den drei Städten verfolgt werden, soll dies noch einmal verdeutlichen. Gemeinsam ist allen Städten, daß sie eine wachstumsorientierte Strategie zur Kernstadtentwicklung verfolgen, die auf immer größere Anteile am Wirtschaftswachstum des Ballungsraumes, der Region und der Nation ausgerichtet ist. Standortmäßiger Schwerpunkt dieser Bemühungen ist in allen Städten die

Downtown als das »Zugpferd« des Wachstums auch in den übrigen Stadtteilen, denn der CBD erzeugt innerhalb der Kernstadt das größte Steueraufkommen. Die Förderung der Downtown-Wirtschaft mit allen Mitteln ist daher ein Teil der Überlebensstrategien und der Zukunftsvision der Städte, die immer weniger Bundesmittel erhalten, deren Steueraufkommen in vielen Stadtteilen schrumpft und die keinen Anspruch auf Teile des suburbanen Steueraufkommens erheben können. Unternehmensorientierte Politik (*entrepreneurial strategies*) und der unternehmerorientierte Ansatz zur Revitalisierung von Kernstädten ist also in allen Städten wichtig. Demzufolge haben alle Städte sehr detaillierte Pläne für die Entwicklungen in der Downtown, Subventionen für den Büroflächenbau im CBD, Planungen für CBD-Erweiterungen, ferner Konzepte, wie *livable downtown* oder *24 hour downtown*, *back to the city* und *in town living*. Wichtig ist in allen Stadtzentren die kontinuierliche Büroflächenentwicklung und der Wohnungsbau, Hotel- und Tourismusindustrie, kulturelle und Entertainmenteinrichtungen zur Wiederbelebung des Stadtbildes. Dieses beinhaltet in allen Städten auch verbesserte Transportmöglichkeiten zur Downtown und den Erhalt der verbliebenen historischen Bausubstanz oder Distrikte in der Downtown oder CBD-Nähe. Es gibt jedoch sehr große Unterschiede in den Strategien zur Revitalisierung der gesamten Kernstadt sowie ihrer einzelnen verfallenen Stadtteile. Diese Unterschiede beziehen sich auf Ziele, Zwecke und Details, die Beachtung der Stadtteile und der basisdemokratischen Planungsprozesse.

In Atlanta wird Stadtentwicklung und Erneuerung traditionell durch eine besondere Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft dominiert. Strategien sind darauf abgestimmt, das *business climate* der Kernstadt zu verbessern, um die Kernstadt als Konzernstandort attraktiv zu machen. Alle Elemente des Downtown-Plans sowie auch der Transportplanung sind auf eine Verbindung zwischen Downtown und den nördlichen Wachstumszentren und Wohnvierteln der gehobenen Einkommensklassen abgestimmt, um einer Geschäftselite leichten Zugang zu Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten zu geben. Für den erwarteten zukünftigen Bedarf der Konzerne wird Büroraum spekulativ gebaut, trotz bestehender hoher Leerstandsrate in den Bürogebäuden der Downtown und Midtown und der einsetzenden Abwanderung aus der Downtown. Es werden keine Entscheidungen oder Maßnahmen getroffen, um das Wachstum zu begrenzen oder in sozialverträgliche Bahnen zu lenken, z. B. durch »Linkage-Politik«, *inclusionary zoning* oder *transfer of development rights*. Direkte Maßnahmen oder Strategien der Kommunalbehörden, in die von postindustriellen Entwicklungen am schwersten betroffenen Gebiete zu investieren, v. a. in Arbeitsbeschaffung, Ausbildungsförderung oder verstärkte Sozialprogramme, sind noch nicht erkennbar. Die Förderung des unausgewogenen Wachstums in ausgewählten Wachstumssektoren und -gebieten, die sich über Jahrzehnte hinweg bewährt hat und auch gesellschaftlich wünschenswerte Ziele erfüllte, hat allerdings durch neue exogene Faktoren - die Entwicklung der *knowledge-based society* und die Anforderungen der *global economy* - ihre Grenze erreicht. Es gibt bereits eine Neuorientierung, die auch zu sinnvollen Plänen

führen dürfte, da es bereits seit über zehn Jahren sehr gute Vorläufermodelle für unternehmerische Stadtpolitik mit Umverteilung (*growth with equity*) gibt, wie das Beispiel Boston zeigt.

In Washington D. C. haben *public-private partnerships* keine so lange Tradition; die Planung wird durch die öffentliche Hand, indirekt durch die Bundesinteressen dominiert. Die Situation ist trotzdem nicht grundlegend anders als in Atlanta. Die Revitalisierungsbemühungen sind recht einseitig auf das Wirtschaftswachstum und den Ausbau der Downtown ausgerichtet. Durch eine stärkere Position der öffentlichen Hand werden benachteiligte Innenstadtgebiete nicht unbedingt stärker berücksichtigt oder erfahren mehr planerische oder finanzielle Zuwendung, als dies in Atlanta der Fall ist, wo die Position der öffentlichen Hand schwächer ist. Dies liegt zum Teil an dem Planungspluralismus auf kommunaler Ebene und dem besonderen Status des District of Columbia. Die Bundesregierung hat zwar starke eigene Planungsinteressen, jedoch beziehen sich diese nicht auf die Sanierung verfallener Stadtteile. Der District of Columbia hat damit fast ein besonderes Dilemma, das andere amerikanische Städte nicht oder nicht so stark ausgeprägt haben. Die Bundesregierung hat zwar viele Gesetze für die Erneuerung innerstädtischer Problemgebiete geschaffen, Maßnahmen konzipiert und Mittel bereitgestellt, aber in Washington verhindert gerade das Bundesinteresse an einigen Gebieten, die im Rahmen einer »Washington 2050« Planung interessant sein könnten, deren gegenwärtige Sanierung. Ein nicht näher definiertes Bundesinteresse kann effektive Sanierungskonzepte und -maßnahmen für die Problemgebiete beeinträchtigen. Detailpläne bestehen daher nur für die Downtown und CBD-nahen Bereiche. Für die verfallenen Planungsbezirke gibt es lediglich Absichtserklärungen, Ausweisung von »Enterprise-Zonen« und eine kurzfristige Zusammenarbeit mit einigen Stadtteilorganisationen, denen im übrigen nur eine sehr untergeordnete Rolle in der Planung des District eingeräumt wird. Mangelnde Orientierung, eine sozialverträgliche Revitalisierung zu betreiben, zeigt sich auch daran, daß man das Downtown-Wachstum nicht zur Förderung der Problemgebiete angezapft hat, was sich entweder aus Nachlässigkeit, der mangelnden Koordination in den Planungsstrukturen erklärt, oder der bewußte Versuch ist, Bodenreserven vor der geplanten Endnutzung (z. B. weitere Behördenviertel oder Wohnviertel der gehobenen Einkommenschichten) nicht noch als sanierte Wohngebiete der unteren Einkommensgruppen »zwischenzunutzen«.

Von den drei Stadtbeispiele zeigt nur Boston eine klare soziale, Armuts- und Problemgebietsorientierung. Die Stadt verfolgt eine wachstums- und gleichzeitig sozial-orientierte »Vision« ihrer Stadtentwicklung. Der Bundesstaat Massachusetts hat in den 80er Jahren auf einzelstaatlicher Ebene ein entsprechendes Mandat zum Abbau von Entwicklungsgefällen und auf kommunaler Ebene einen diesbezüglichen Gesetzes- und institutionellen Rahmen geschaffen. Dies war das erste Mal, daß ein Mandat zum Abbau ungleicher Lebensverhältnisse, das selbst die amerikanische Verfassung nicht kennt, in der Gesetzgebung eines Bun-

desstaates verankert wurde. Dies ermöglicht der City of Boston wiederum, die Privatwirtschaft in ihre soziale Pflicht zu nehmen und »Linkage-Abgaben« zu verordnen; ferner ermöglichte es der Stadt, Stadtteilorganisationen besonders zu fördern und mit Sondervollmachten auszustatten oder innerhalb des Haushalts Finanzen so umzuschichten, daß sie für die Stagnationsgebiete eingesetzt werden können. Verwaltungsstrukturen, Planungsziele und finanzielle Ressourcen der Stadt werden eingesetzt, um einen Abbau sozialräumlicher Disparitäten zu bewirken. Nicht zufällig sind die Entwicklungs- und Revitalisierungsaktivitäten in den Konzentrationsgebieten der Armut und Minoritäten gebündelt.

11.3. Die *New Urban Reality* in der geographischen Großstadtforschung - ein Ausblick

In den 80er Jahren hat jede Stadt ihren eigenen charakteristischen Mechanismus und Methode entwickelt, um private Investitionsbereitschaft und Investitionen in möglichst effektiver Weise anzuregen oder einzusetzen und dabei die Kernstadt zu revitalisieren. Jede Stadt hat dabei auch ihre eigene Balance zwischen den Bedürfnissen verfallener Stadtteile, sozialen Zielen, idealen Flächennutzungsvorgaben, der Downtown Sanierung und den Bedürfnissen der Privatwirtschaft entwickelt. Dabei ist eine der drei Städte deutlich erfolgreicher in ihren Bemühungen, wirtschaftliche und soziale Ziele und die Entwicklungen in den verschiedenen Teilen der Kernstadt miteinander zu verbinden. Die Tatsache, daß z. B. *federal budget watch* und die Erschließung alternativer Geldquellen jährlich bis zur Hälfte der fehlenden Bundesgelder für die Stadtentwicklung ersetzen konnten und daß über die innovative »Linkage-Konzeption« weitaus mehr bezahlbarer Wohnraum in verfallenen Stadtgebieten errichtet werden konnte als durch Bundesprogramme, spricht jedenfalls für das große Potential der eigenen städtischen Initiative bei der Revitalisierung der *central city* und ihrer Problemgebiete.

Sicherlich kann geographische Großstadtforschung sich nicht umfassend oder abschließend dazu äußern, ob und wie der Rückbau des Sozialstaates durch kommunale und private Initiativen ausgeglichen wird. Die geographische Großstadtforschung kann aber aufzeigen, was in Städten oder einzelnen Stadtteilen geschieht, wenn Programme für die Stadtentwicklung abgebaut werden und Städte beginnen, ihre Stadtentwicklungspolitik umzustrukturieren. Die Untersuchung spezieller Maßnahmen in Städten und die vergleichende Stadtperspektive kann Denkanstöße darüber geben, wie Verfall und sozialräumliche Disparitäten mit oder ohne starke Bundesdirektiven und Finanzierung abgebaut werden können und unter welchen Voraussetzungen Städte dies überhaupt können. Das Potential für solche Maßnahmen auf lokaler Ebene ist jedenfalls bei weitem nicht erschöpft. Die politisch-kulturelle Tradition des *privatism* mit ihren großen Handlungsfreiräumen auf der kommunalen Ebene und ihrer Betonung auf privaten und privatwirtschaftlichem Engagement hat zwar sehr oft und vielleicht sogar in der Mehrheit der Städte eher polarisierend gewirkt, weil »Zugpferdgebiete« und einzelne Wirtschaftszweige unter Vernachlässigung des übrigen

Kernstadtgebietes aufgewertet wurden. Derselbe Autonomiespielraum hat aber ein ebenso großes Potential, sehr viele ungünstige, polarisierende Entwicklungen aufzufangen. Dies kann sich besonders in jüngster Zeit zeigen, in der Städte gezwungen sind, ihre Erwartungshaltung an die Bundesregierung (hinsichtlich der Stadtentwicklung) aufgeben zu müssen.

Diese Arbeit hat gezeigt, daß die politisch-kulturelle und planerische Tradition des *privatism* gleichermaßen Spielraum für die Ausprägung wie auch für den Abbau sozialräumlicher Disparitäten bietet. Gerade in der Zeit des sozialstaatlichen Rückbaus zeigt sich die Stärke dieses »endogenen« Potentials in einigen Städten besonders deutlich. In immer mehr Städten bemüht man sich darum, einen potenten Wirtschaftsstandort zu schaffen, dessen Basis eine ausgewogene Entwicklung aller Stadtteile, aller ihrer wirtschaftlichen und sozialen Komponenten und ihres Humankapitals ist. In immer mehr Städten entstand in der Ära der *New Urban Reality* erstmalig auch eine neue Realität starker endogener Kräfte zum Abbau sozialräumlicher Ungleichheitsgefälle. Es formierten sich Tausende von *community development organizations*, Stadtteilorganisationen und andere gemeinnützige lokale Planungsorganisationen, sowie potente *public-private partnerships*. Die Ära des sozialstaatlichen Rückbaus brachte Mandate und innovative Konzepte zum Abbau sozialräumlicher Disparitäten hervor, die es bislang in der Geschichte der amerikanischen Stadtentwicklung nicht gegeben hat. Einige Städte haben eine größere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit gezeigt, als man angenommen hatte. Diese und andere endogene Potentiale der ureigenen amerikanischen politisch-kulturellen Tradition des *privatism* in amerikanischen Städten aufzuspüren und zu untersuchen ist darum nicht nur hochaktuell und sehr relevant, auch im Hinblick auf ihre Anwendung und Übertragbarkeit auf Städte mit ähnlichen Disparitäten. Vielmehr ist die Thematik der Aktivierung endogener Potentiale in amerikanischen Städten in der Ära des sozialstaatlichen Rückbaus ein fast unberührtes Feld der interdisziplinären Metropolenforschung; für solche Studien wären aber Geographen aufgrund ihrer neuen interdisziplinären Betrachtungs- und ihrer traditionellen gebietsspezifischen Arbeitsweise besonders geeignet.

Bibliographie

- ABRAMS, CH. 1965: *The City is the Frontier*. New York.
- ABRAMS, CH. 1966: Some Blessings of Urban Renewal. In: WILSON, J. Q. (Hg.): *Urban Renewal - The Record and the Controversy*. Cambridge, Mass., S. 558 - 583
- AHLBRANDT, R. S. 1984: Ideology and the Reagan's Administration's First National Urban Policy Report. In: *Journal of the American Planning Association*. Special Report 50 (4), S. 479 - 484.
- AMERICAN INSTITUTE OF ARCHITECTS/WASHINGTON CHAPTER D. C. HOME STEERING COMMITTEE 1991: *DC-Home Housing Opportunity Management Effort*. Washington D. C.
- ANDERSON, M. 1964: *The Federal Bulldozer. A Critical Analysis of Urban Renewal 1949 - 1962*. Cambridge, Mass.
- ANDRICH, M. C. 1991: *Planned Unit Development in the District of Columbia 1958 - 1990 Mechanism for Enlightened Flexibility or a Zoning Loophole for Development?* Thesis, School of Business and Public Management, George Washington University. Washington D. C.
- ARTHUR YOUNG INTERNATIONAL 1986: *Atlanta Economic Development Corporation. A Summary of 10 Year Economic Impact*. Atlanta.
- ATLANTA CHAMBER OF COMMERCE 1991: *Atlanta 1996 Olympic Games*. Atlanta.
- ATLANTA CHAMBER OF COMMERCE 1993: *Atlanta 1996 Olympic Facts*. Atlanta.
- ATLANTA HOUSING AUTHORITY 1991: *Atlanta Housing Authority Fact Sheet 1991*. Atlanta.
- ATLANTA HOUSING AUTHORITY o. J.: *The Story of the Housing Authority*. Atlanta.
- ATLANTA JOURNAL AND CONSTITUTION 1988: *Report 100 Years to Catch up on Housing*. 4. August, S. 1 C., Atlanta
- ATLANTA REGIONAL COMMISSION 1987: *Major Development Area Plan Reviews*. Atlanta.
- ATLANTA REGIONAL COMMISSION 1991: *Atlanta Region Outlook*. Atlanta.
- ATLANTA REGIONAL COMMISSION 1992: *Atlanta Region Outlook*. Atlanta.
- ATLANTA REGIONAL COMMISSION 1992: *Atlanta Region Outlook. Executive Summary*. Atlanta.
- ATLANTA REGIONAL COMMISSION 1992: *Population and Housing*. Atlanta.
- ATLANTA REGIONAL COMMISSION 1993: *Atlanta Region Outlook*. Atlanta.
- ATLANTA REGIONAL COMMISSION o. J.: *Atlanta Region Forecasts 1980 - 2010*. Atlanta.
- ATLANTA URBAN DESIGN COMMISSION 1981: *Atlanta Historic Resources Workbook*. Atlanta.
- ATLANTA URBAN DESIGN COMMISSION 1984: *The Heart of Atlanta Historic Structures Survey*. Atlanta.

- ATLANTA URBAN DESIGN COMMISSION 1987: Atlanta's Lasting Landmarks. Atlanta.
- AVAULT, J. und M. JOHNSON 1987: A Survey of Residential Developments in Boston's Neighborhoods 1975-1989. Part III. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- AVAULT, J. und JOHNSON, M. R. 1987: A Summary of Development in Boston 1975 - 1989. Part I ,II, III. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- AVAULT, J. und JOHNSON, M. R. 1990: Boston's New Economy and Blue Chips Institutions: Structure and Support-Framework for Growth. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- AVAULT, J. M. und JOHNSON, M. 1987: A Survey of Commercial and Institutional Development in Boston's Neighborhoods. Part IV. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- AZAD, B./L. CHEN/FOLEY, A./PERKINS, G. W. 1990: Economic Projections for Boston, the Metropolitan Region and Massachusetts 1988-2000. Drawn from US Government Projections for the Nation, State, and Boston Metro Region. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- BABER, W. 1987: Privatizing Public Management. In: HANKE, S. (Hg.): Prospects for Privatization. New York, S. 153 - 163.
- BAILEY, R. W. 1987: Uses and Misuses of Privatization. The Academy of Political Science. In: HANKE, S. (Hg.): Prospects for Privatization. New York, S. 138 - 152.
- BALDASSARE, M. 1986: Trouble in Paradise: The Suburban Transformation in America. New York.
- BARNEKOV, T./BOYLE, R./RICH, D. 1989: Privatism and Urban Policy in Britain and the United States. Oxford.
- BARNEKOV, T. K. und RICH, D. 1972: The Corporation as a Social Welfare Institution. In: American Behavioral Scientist 15 (5), S. 749 - 763.
- BARNEKOV, T. K./RICH, D./WARREN, W. 1981: The New Privatism, Federalism, and the Future of Urban Governance: National Urban Policy in the 1980's. In: Journal of Urban Affairs 3 (4), S. 1 - 14.
- BARRUETA & ASSOCIATES 1991: Washington D. C. With Metropolitan Area Markets Edition. In: Barrueta Quarterly. Washington D. C.
- BARTHELT, D. 1989: Renewing Center City Philadelphia: Whose City? Which Public's Interest?. In: CUMMINGS, S./KOEDEL, T./WHITT, A. (Hg.) 1989: Public Private Partnerships and Urban Enterprise. Urban Resources 5, S. 35 - 36, 47 - 48.
- BAUMANN PROST & ASSOCIATES 1990: Downtown Development Overlay District Housing Element Study. Washington D. C.
- BEAM, D. R. 1984: New Federalism, Old Realities: The Reagan Administration and Intergovernmental Reform. In: SALAMON, L.M. und LUND, L. S. (Hg.): The Reagan Presidency and the Governing of America. Washington D. C., S. 415 - 449.
- BELL, D. 1973: The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting. New York.
- BENDICK, M. 1984: Privatization of Public Services: Recent Experience. In: BROOKS, H./ LIEBMAN, L./ SCHELLING, C. S. (Hg.): Public - Private Partnership: New Opportunity for Meeting Social Needs. Cambridge, Mass.

- BENDICK, M. und RASMUSSEN, D. W. 1986: Enterprise Zones and Inner City Economic Revitalization. In: PETERSON, G. E. und LEWIS, C. W. (Hg.): Reagan and the Cities. Washington D. C., S. 97 - 130.
- BENDICK, M. und P.M. LEVINSON 1984: Private Sector Initiatives of Public- Private Partnerships?. In: SALAMON, L. M. und LUND, M. S. (Hg.): The Reagan Presidency and the Governing of America. Washington D. C., S. 455 - 490.
- BENJAMIN, R. L. COOK 1984: From Waterways to Waterfronts. Public Investment for Cities, 1815 - 1980. In: BINGHAM, R.D. und BLAIR, J. P.: Urban Economic Development. Urban Affairs Annual Reviews. Vol. 27, S. 23 - 45.
- BERGER, R. A. 1984: Private Sector Initiatives in the Reagan Era: New Actors Rework an Old Theme. In: SALAMON, L. M. UND LUND, M. S. (Hg.): The Reagan Presidency and the Governing of America. Washington D. C., S. 181 - 220.
- BERRY, B. J. L. 1985: Islands of Decay in Seas of Unplanning. In: Peterson, P. E. (Hg.): The New Urban Reality. Washington D. C., S. 69 - 98.
- BERRY, B. J. L. 1981: Inner City Futures: An American Dilemma Revisited. In: STAVE, B. M.: Modern Industrial Cities. History, Policy and Survival. Beverly Hills. S. 187 - 219.
- BERRY, B. J. L. 1975: Short-Term Housing Cycles in a Dualistic Metropolis. In: Jappert, G. und Rose, H. H. (Hg.): The Social Economy of the Cities. Urban Affairs Annual Reviews, Vol. 9, S. 165-182.
- BIRCH, D. 1980: Job Creation in the Cities. Massachusetts Institute of Technology Program on Neighborhood and Regional Change. Cambridge, Mass.
- BIRCH, D. L. 1981: Who Creates Jobs?. In: The Public Interest 65, S. 3 - 14.
- BORGHORST, H. 1979: Die wechselseitige Abhängigkeit von Bund und Kommunen in der Stadtsanierung der Vereinigten Staaten von Amerika. Berlin.
- BOSTON CHAMBER OF COMMERCE 1989: Boston - Fruits of the Mind. Investor's Guide 1989. Boston.
- BOSTON GLOBE 1986: A Linkage Proposal with Downtown Lure. City Packages Chinatown - Roxbury Development. v. 30. März.
- BOSTON GLOBE 1986: BRA Authorizes Linkage Funds to Aid Columbia Point Plan. v. 12. Oktober.
- BOSTON GLOBE 1986: Judge Rules Boston Linkage Plan is Invalid. City to Appeal. Housing Plan at Risk. v. 5. April.
- BOSTON GLOBE 1987: Growth with Grace. v. 18. Mai.
- BOSTON GLOBE 1988: A Restoration in Roxbury. v. 22. Oktober.
- BOSTON GLOBE 1988: New Lease on Life Due For 938 Rental Units. Ground Breaking Ceremony Today to Launch \$ 75 m Rehabilitation for Granite Properties. v. 19. Oktober.
- BOSTON GLOBE 1990: BRA Proposes Master Plan for Navy Yard. v. 25. Januar.
- BOSTON GLOBE 1990: Rebuilding the Prudential Center Disaster. v. 28. Januar.
- BOSTON HERALD 1987: Flynn Unveils Blueprint for Boston's Future. v. 12. Mai.

- BOSTON HERALD 1988: Crucial Housing Project Began. v. 20. Oktober.
- BOSTON HOUSING PARTNERSHIPS 1992: BHP II Program Overview. Boston.
- BOSTON HOUSING PARTNERSHIPS 1992: The Metropolitan Boston Housing Partnerships Mission Statement. Boston.
- BOURNE, L. S. (Hg.) 1982: Internal Structure of the City: Reading on Urban Form, Growth and Policy. New York.
- BRADBURY, K.L./Downs, A./Small, K. 1982: Urban Decline and the Future of American Cities. Washington D. C.
- BRADLEY, D. S. 1978: Back to the City?. In: Atlanta Economic Review 28 (2), S. 15 - 21.
- BRIMMER, A. F. und MARSHALL, R. (Business and Economic Consultants) 1990: Public Policy and Promotion of Minority Economic Development: City of Atlanta and Fulton County. Georgia. Parts I - VII. Atlanta.
- BROWN, J. 1985: Downtown Boston Economy, Employment and Labor Force. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- BROWN, J. P. 1986: The Revitalization of Bostons Downtown: History, Assessment and Case Studies. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- BROWN, J. P. 1987: Boston. In: Levitt, R. (Hg.): Cities Reborn. Washington D. C., S.9-54.
- BROWNE, L. E. und J. S. HEKMAN 1981: New England's Economy in the 1980s. In: LAMPE, D. (Hg.): The Massachusetts Miracle: High Technology and Economic Revitalization. Cambridge, Mass., S. 169 - 187.
- BUTLER, S. M. 1981: Enterprise Zones, Greenlining the Inner Cities. New York.
- BUTLER, S. M. 1985: Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit. New York.
- BYRUM, O. E. 1992: Old Problems in New Times. Urban Strategies for the 1990s. Chicago.
- CARRE, F. J. 1988: The Economies of Boston and 34 Other Large Cities in the Year 2000. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- CARRE, F. J. 1988: The Economies of the Nation's Large Cities: Diversity, Confluence, Interdependence 1969 - 1984 - 2000. City of Boston. Urban Policy Roundtable. Boston.
- CARRE, F. J. und BROWN, J. 1987: The Economics of Boston and Thirty Four Other Large Cities: Comparative Analysis. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- CENTRAL ATLANTA PROGRESS 1986: Economic Growth and Development. Downtown Transportation Management Study. Atlanta.
- CENTRAL ATLANTA PROGRESS 1986: Final Report of the Housing Strategy Group. Atlanta.
- CENTRAL ATLANTA PROGRESS 1988: 1988 Development Trends in Central Atlanta. Atlanta.
- CENTRAL ATLANTA PROGRESS 1991: 1991 Development Trends in Central Atlanta. Atlanta.

- CENTRAL ATLANTA PROGRESS 1991: Fact Sheet 1991. Atlanta.
- CENTRAL ATLANTA PROGRESS, INC. 1985: Development Opportunities, Central Atlanta 1985. Atlanta.
- CENTRAL ATLANTA PROGRESS, INC. 1987: Opportunities for Single Room Occupancies. Atlanta.
- CENTRAL ATLANTA PROGRESS, INC. und HARMON ASSOCIATES, INC. 1985: Atlanta CBD Housing/Mixed Use Study. Final Summary Report Market and Financial Feasibility, Site Planning and Recommended Implementation Program, Atlanta Housing/Mixed Use Development. Atlanta und Washington D. C.
- CHRISTIAN SCIENCE MONITOR 1987: Atlanta Becomes Mecca for Black Middle Class in America. v. 29. Mai.
- CITY COUNCIL OF ATLANTA o.J.: Recommendations by South Central Business District Housing Task Force. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA 1982: Neighborhood Planning Units. Profile. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA 1983: City of Atlanta Comprehensive Development Plan 1984 - 1988. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA 1986: Amended and Restated Underground Atlanta Urban Redevelopment Plan. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA 1986: Report of the Downtown Housing Strategy Group. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA 1988: 1988 Comprehensive Development Plan Update. Map Atlas. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA 1991: Comprehensive Housing Affordability Study (CHAS) Fiscal Year 1992. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA AND CENTRAL ATLANTA PROGRESS, INC. 1990: Peachtree Street/ Auburn Avenue Design Competition. Milwaukee, Wisc.
- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT, BUREAU OF PLANNING 1982: Southside Atlanta Development Opportunities and Constraints. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT, BUREAU OF PLANNING 1987: Martin Luther King Jr. Historic District Preservation and Revitalization Program. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, CENTRAL ATLANTA PROGRESS & FULTON COUNTY 1986: Central Area Study II. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, CENTRAL ATLANTA PROGRESS & FULTON COUNTY 1986: Upper Downtown Development Plan. Housing Urban Design Assistance Team. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, CENTRAL ATLANTA PROGRESS & FULTON COUNTY 1987: West End Design Assistance Team. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, CENTRAL ATLANTA PROGRESS & FULTON COUNTY 1988: Central Areas Study II. Study II. Final Report. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT 1987: Economic and Community Development Strategies. Atlanta.

- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT 1985: Westside Atlanta, Infill Development Opportunities. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT 1985: Comprehensive Development, Plan Update 1985 - Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT 1986: Analysis of Atlanta's Population, Employment and Household Forecasts. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT 1991: Government Walk. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT, BUREAU OF PLANNING 1984: Downtown Housing. A Market and Site Analysis of Housing Potential in the Atlanta CBD. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT, BUREAU OF PLANNING 1985: Buckhead Area Growth Management Program 1985-2000. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT, BUREAU OF PLANNING 1987: Southeast Atlanta Corridor Study. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, DEPARTMENT OF COMMUNITY DEVELOPMENT, BUREAU OF PLANNING, o. J.: Ponce de Leon. A Partnership Strategy for Intown Investment. Atlanta.
- CITY OF ATLANTA, MAYOR'S OLYMPIC NEIGHBORHOOD IMPLEMENTATION TEAM 1991: Recommendations to Mayor Maynard Jackson for Community Improvements in Summerhill, Vine City and Techwood/Clark Howell, Summary Report. Atlanta.
- CITY OF BOSTON 1992: Citizen's Guide to Neighborhood Business Districts in Boston. Zoning and Other Tools for Improvement. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1984: The Dudley Square Plan: A Strategy for Neighborhood Revitalization. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1985: Balanced Growth. (mimeo) Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1986: Zoning Procedures for Master Plan. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1987: Downtown Zoning Interim Overlay District and Related Amendments. A Plan to Manage Growth. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1987: A Plan to Manage Growth, Briefing Material. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1987: Parcel to Parcel Linkage Project 1, Kingston/Bedford Parcel 18. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1988: Boston's Housing. An Informational Report. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1988: Building Bridges of Opportunity- Linkage, Affordable Homes and Jobs. Boston.

- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1988: Parcel to Parcel Linkage Project 2. Park Square and Transitional Housing. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1990: Economic Projections for Boston, the Metro Region, and Massachusetts 1988 - 2000, Drawn from US Government Projections for the Nation, State, and Boston Metro Region. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1991: General Comprehensive Plan - Building Boston's Economic Development Future. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1991: Neighborhood Housing and Development Linkage Award Tables. Juni. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1991: Profile of Linkage Housing Projects. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1992: Central Artery Corridor, Progress Report. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1992: City of Boston - US Census 1990 Population and Housing Tables. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1992: Neighborhood Planning and Zoning. The Interim Planning Overlay District Roxbury. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY 1992: The Economy - Excerpt from the Official Statement of the City of Boston, Mass. Boston.
- CITY OF BOSTON, BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY o.J.: Downtown Zoning. Interim Planning Overlay District and Related Amendmends. Boston.
- CITY OF BOSTON, OFFICE OF THE MAYOR 1985: An Agreement of the Governor of the Commonwealth and the Mayor of the City of Boston to Develop Cooperatively the Parcel 18 Planning Area. Juli 1985. Boston.
- CITY OF BOSTON, OFFICE OF THE MAYOR 1987: Breaking Ground. A Report on Boston Housing Policy and Performance. Boston.
- CITY OF BOSTON, OFFICE OF THE MAYOR 1989: Building Affordable Homes-Linkage. Boston.
- CITY OF BOSTON, OFFICE OF THE MAYOR 1991: Building Boston's Economic Future. An Agenda for Economic Development. Boston.
- CITY OF BOSTON, PUBLIC FACILITIES DEPARTMENT 1992: Comprehensive Housing Affordability Strategy (CHAS) City of Boston, Fiscal Years 1992-1996. Boston.
- CITY OF BOSTON, PUBLIC FACILITIES DEPARTMENT 1992: Final Statement of Community Development Objectives and Projected Use of Funds for the Year XVII Community Development Block Grant and Rental Rehabilitation Grant. Boston.
- CITY OF BOSTON, PUBLIC FACILITIES DEPARTMENT, HOUSING AND NEIGHBORHOOD DEVELOPMENT DIVISION 1992: Franklin Field South, Neighborhood Partnership Initiative. Boston.
- CLARK, D. 1985: Postindustrial America. A Geographical Perspective. New York.
- CLARKE, S. E. 1984: Neighborhood Policy Options: The Reagan Agenda. In: Journal of the American Planning Association. Special Report 50 (4), S. 493 - 501.

- CLAY, PH. L. 1979: Neighborhood Renewal. Middle Class Resettlement and Incumbent Upgrading in American Neighborhoods. Lexington, Mass.
- CLAY, PH. L. 1989: Boston Housing. Dynamics, Trends and Outlook. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- CLEVELAND, B. und CHANDLER MELVIN, Y. 1987: Corporate and Foundation Philanthropy in Metro Atlanta. Research Atlanta. Policy Research Center. Georgia State University. Atlanta.
- CLOTFELDER, C. und SALAMON, L. M. 1982: The Federal Government and the Non-profit Sector: The Effect of Tax Cuts on Charitable Contributions. Washington D. C.
- COLE, TH. W. 1990: A Case for Internationalizing Atlanta's Educational System. In: Research Atlanta (Hg.): The Atlanta Report Card. Atlanta, S. 77 - 79.
- COMMUNITY DESIGN CENTER OF ATLANTA, INC. 1987: Design Criteria for East Atlanta Commercial Revitalization. Atlanta.
- COMPETITIVE POLICY COUNCIL 1992: First Annual Report to the President and Congress, Building a Competitive America. Washington D. C.
- COMPTON, V. 1986: The Fulton County Cooperative Village, Inc.- Cabbagetown's Lost Cause? City of Atlanta, Department of Community Development. Atlanta.
- CONWAY, W. G. 1977: The Case Against Urban Dinosaurs. In: Saturday Review 4, 2 v. 14. Mai, S. 12 - 15.
- CORWIN, E. S. und J. W. PELTASON 1985: Understanding the Constitution. 10. Aufl., New York.
- CRANSTON-GONZALES NATIONAL AFFORDABLE HOUSING ACT OF 1990: (Public Law 101 - 625) v. 28. November. Washington D. C.
- CREIGHTON, M./ KEATING, L./ ELIOTT, M. 1986: Community Improvement Priorities for the Cabbagetown and Reynoldstown Neighborhoods. Community Design Center of Atlanta, Inc. Atlanta.
- CUMMINGS, S./KOEDEL, T./WHITT, A. 1988: Public Private Partnerships and Urban Enterprise. In: Urban Resources 5, S. 35 - 36, 47 - 48.
- DEMONSTRATION CITIES AND METROPOLITAN DEVELOPMENT ACT OF 1966: (Public Law 90 - 448). Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, DEPARTMENT OF HOUSING AND COMMUNITY DEVELOPMENT 1992: DHCH Housing Programs. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, DEPARTMENT OF HOUSING AND COMMUNITY DEVELOPMENT 1992: Comprehensive Housing Affordability Strategy of the District of Columbia 1992 - 1996 CHAS. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA GOVERNMENT 1988: D.C. Act 7-229 in the Council of the District of Columbia, Supermarket Tax Incentive Amendment Act of 1988. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA GOVERNMENT 1988: D.C. Act 7-237 in the Council of the District of Columbia, Economic Development Zone Incentives Amendment Act of 1988. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, OFFICE OF BUSINESS AND ECONOMIC DEVELOPMENT. 1986 Annual Report. 1989 Annual Report. Washington D. C.

- DISTRICT OF COLUMBIA, OFFICE OF BUSINESS AND ECONOMIC DEVELOPMENT 1989: Downtown Surges with Vitality. Renaissance, OBED Newsletter Special Issue: A Decade of Economic Development. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, OFFICE OF BUSINESS AND ECONOMIC DEVELOPMENT 1991: An Overview of Administration. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, OFFICE OF PLANNING 1991: (vorl. Version) Comprehensive Plan of the District of Columbia, D. C. Elements. Ward Plans 3,4,5,7,8. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, OFFICE OF PLANNING 1992: D.C. Generalized Residential Land Use Policies Map, Proposed 1992. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, OFFICE OF PLANNING 1992: Generalized Commercial and Production and Technical Employment Land Use Policy Map, Proposed 1992. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, OFFICE OF PLANNING 1992: North Capitol Street/ Union Station Area Plan 1991. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, OFFICE OF PLANNING 1992: South Capitol Street Area Plan 1991. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1990: Urban Renewal Plan for the Fort Lincoln Urban Renewal Area 1985. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: General Land Use Plan 14th Street Urban Renewal Area. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: General Land Use Plan Downtown Urban Renewal Area. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: General Land Use Plan H Street Urban Renewal Area. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: General Land Use Plan Shaw School Urban Renewal Area. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: General Land Use Plan Southwest Urban Renewal Area Project C. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: Urban Renewal Plan for the 14th Street Urban Renewal Area 1988. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: Urban Renewal Plan for the Downtown Urban Renewal Area 1988. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: Urban Renewal Plan for the H Street Urban Renewal Area 1985. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: Urban Renewal Plan for the Northeast Urban Renewal Area Project No 1. 1989. Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: Urban Renewal Plan for the Northwest Urban Renewal Area Project No 1 (1982). Washington D. C.
- DISTRICT OF COLUMBIA, REDEVELOPMENT LAND AGENCY 1992: Urban Renewal Plan for the Southwest Urban Renewal Area Project C 1988. Washington D. C.
- DOMMEL, P. R. et al. 1980: Targeting Community Development. Washington D. C.

- DOWLING, L. S. 1991: The Community Land Trust: Breaking New Ground in the District of Columbia. Master of City Planning Thesis Department of Urban Planning and Real Estate Development. George Washington University. Washington D. C.
- DREIER, P. et al. 1984: Who Rules Boston? (mimeo). Boston.
- DREIER, P. und ATLAS, J. 1988: Grassroots Strategies for the Housing Crisis: A National Agenda. In: Social Policy 19 (3), S. 25 - 38.
- DREIER, P. und EHRLICH, B. 1991: Downtown Development and Urban Reform. The Politics of Boston's Linkage Policy. In: Urban Affairs Quarterly 26 (3), S. 354 - 375.
- DREIER, P. und KEATING, W. D. 1990: The Limits of Localism: Progressive Housing Policies in Boston 1949-1989. In: Urban Affairs Quarterly 26 (2), S. 191 - 216.
- DREKKER, A. 1989: Joint Rehabilitation Projects. A Comparison Between Two Joint Rehab Projects Which Have Been Set Up in the Absence of One Sole Public Funding Source. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- DUDLEY STREET NEIGHBORHOOD INITIATIVE 1987: The DSNi Revitalization Plan: A Comprehensive Community Controlled Strategy. Boston.
- DUMHOFF, G. W. 1978: Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined. New Brunswick, N. J.
- ECONOMIC DEVELOPMENT AND INDUSTRIAL CORPORATION 1990: Growth in the Nineties: Prospects for Strategic Economic Development in Boston. Boston.
- ECONOMIC DEVELOPMENT AND INDUSTRIAL CORPORATION 1991: Investing in Human Development. Promoting Economic Self-Sufficiency. Boston.
- ECONOMIC DEVELOPMENT AND INDUSTRIAL CORPORATION 1992: Who Benefits from Biomed? Real Jobs for Boston Residents. Boston.
- EHRLICH, B. 1987: The Politics of Economic Development Planning. Boston in the 1980s. Master of City Planning Thesis. Department of Urban Studies and Planning. Massachusetts Institute of Technology. Boston.
- EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET: Historical Tables. Budget of the United States Government, Fiscal Year 1990. Washington D. C.
- FAINSTAIN, S. S./FAINSTAIN, N. F./HILL, R. CH./JUDD, D. R./SMITH, M. P. 1983: Restructuring the Inner City. The Political Economy of Urban Redevelopment. London.
- FALKE, A. 1984: Der New Federalism: Reorganisation der Politikverflechtung oder konservative Strukturveränderung. In: Amerikastudien 4, S. 399 - 415.
- FALKE, A. 1987: Großstadtpolitik und Stadtteilmobilität in den USA. Die Wirksamkeit politischer Strategien gegen den Verfall. Basel.
- FALLOWS, J. 1985: America's Changing Landscape. In: Atlantic Monthly. March, S. 47 - 68.
- FEDERAL RESERVE BANK OF ATLANTA 1986: Final Report of the Downtown Housing Strategy Group. Atlanta.
- FORD, J. 1936: Slums and Housing. 2. Bde. Cambridge, Mass.
- FOSLER, R. und BERGER, R. A. 1982: Public-Private Partnerships. Lexington, Mass.

- FRIEDEN, B. 1990: Center City Transformed. Planners as Developers. In: *Journal of the American Planning Association* 56 (4), S. 423-491.
- FRIEDEN, B. J. und KAPLAN, M. 1975: *The Politics of Neglect: Urban Aid from Model Cities to Revenue Sharing*. Cambridge, Mass.
- FRIEDEN, B. J. und SAGALYN, L. B. 1989: *Downtown Inc.: How America Rebuilds Cities*. Cambridge, Mass.
- FRIEDMAN, L. M. 1978: *Government and Slum Housing: A Century of Frustration*. New York.
- FULLER, S. und SCOTT, D. 1986: *No More Shacks! The Daring Vision of Habitat for Humanity*. Waco, Texas.
- GALBRAITH, J. K. 1973: *Economics and the Public Purpose*. Boston.
- GALE, D. E. 1984: *Neighborhood Revitalization and the Postindustrial City. A Multi-national Perspective*. Philadelphia.
- GALE, D. E. 1987: *Washington D. C. Inner City Revitalization and Minority Suburbanization*. Philadelphia.
- GANS, H. 1967: The Failure of Urban Renewal: A Critique and Some Proposals. In: BELLUSH, J. L. und HAUSKNECHT, M. (Hg.): *Urban Renewal: People, Politics and Planning*. Garden City, N.Y., S. 465 - 484.
- GANZ, A. und KONGA, L. F. 1989: Boston in the World Economy. In: KNIGHT, R. und GAPPERT, V. G. (Hg.): *Cities in a Global Society. Urban Affairs Annual Reviews*, Vol. 34, 34, S. 132 - 140.
- GARREAU, J. 1991: *Edge City. Life on the New Frontier*. New York.
- GASTON, M. und KENNEDY, M. 1987: Capital Investment or Community Development?. In: *Antipode* 19 (2), S. 178 - 209.
- GELFAND, M. I. 1975: *A Nation of Cities. The Federal Government and Urban America 1933 - 1965*. New York.
- GELFAND, M. I. 1980: How Cities Arrived at the National Agenda in the US. In: ASHFORD, D. E. (Hg.): *Financing Urban Government in the Welfare State*. New York. S. 28 - 49.
- GELLER, E. 1979: *Saving America's Cities*. New York.
- GEORGIA DEPARTMENT OF NATURAL RESOURCES, HISTORIC PRESERVATION SECTION UND MARTIN LUTHER KING JR. CENTER FOR NONVIOLENT SOCIAL CHANGE 1980: *Martin Luther King Jr. Historic District Preservation and Revitalization Program*. Atlanta.
- GERGEN, D. 1993: Welcome to Great Society II. In: *US News & World Report* (114:42. März).
- GLASMEIER, A.K./HALL, P./MARKUSEN, A. R. 1984: Recent Evidence on High Technology Industries Spatial Tendencies: A Preliminary Investigation. In: *US Congressional Office of Technology Assessment. Technology, Innovation and Regional Development*. Washington D. C., S. 145 - 167.
- GLAZER, N. 1984: The Social Policy of the Reagan Administration. A Review. In: *The Public Interest*, Nr. 75.

- GLAZER, N. 1990: The Limits of Social Policy. In: Dialogue 87 (1), S. 34 - 40.
- GLAZER, N. 1990: Welfare in America. In: Dialogue 87 (1).
- GLICKMAN, N. J. 1984: Economic Policy and the Cities. In Search of Reagan's Real Urban Policy. Lyndon B. Johnson School of Political Affairs. Working Paper 26. Univ. of Texas. Austin.
- GLUCK, P. R. und MEISTER, R. J. 1979: Cities in Transition: Social Changes and Institutional Responses in Urban Development. New York.
- GOETZE, R. und COLTEN, K. 1979: Understanding Neighborhood Change: The Role of Confidence in Urban Revitalization. Cambridge, Mass.
- GOETZE, R. und JOHNSON, M. R. 1991: Boston. Population and Housing Profile US Census STF1, 1990. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- GOETZE, R. und JOHNSON, M. R. 1992: US Census 1990. Population and Housing Tables with Comparisons to State of Massachusetts Share and Selected 1980 Data. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- GOLDSMITH, W. W. und BLAKELY, E. J. 1992: Separate Societies: Poverty and Inequality in the U.S., Philadelphia.
- GOLDSMITH, W. W. und JACOBSON, H. M. 1982: The Improbability of Urban Policy. Journal of the American Planning Association 48 (1), S. 53 - 66.
- GOVERNMENT OF THE DISTRICT OF COLUMBIA 1990: Economic and Community Development Annual 1989. Washington D. C.
- GOVERNMENT OF THE DISTRICT OF COLUMBIA 1989: Managing the District of Columbia Annual Report 1989. Washington D. C.
- GOVERNMENT OF THE DISTRICT OF COLUMBIA 1991: Comprehensive Plan for the National Capital, District of Columbia Elements. Washington D. C.
- GOVERNMENT OF THE DISTRICT OF COLUMBIA 1991: Comprehensive Plan for the National Capital, Federal Elements. Washington D. C.
- GOVERNMENT OF THE DISTRICT OF COLUMBIA GOVERNMENT, OFFICE OF POLICY AND PROGRAM EVALUATION 1991: Indices. A Statistical Index to District of Columbia Services. Washington D. C.
- GREER, S. 1965: Urban Renewal and American Cities. The Dilemma of Democratic Intervention. Indianapolis.
- GRIER, E. S. 1990: The Changing Population of the District of Columbia. Greater Washington Research Center. Washington D. C.
- GRIER, G. 1989: Greater Washington's Housing Crisis - Shortages in the Midst of Plenty. Greater Washington Research Center. Washington D. C.
- GRIER, G. 1990: Jobs and Housing: The Dual Crisis. Greater Washington Research Center. Washington D. C.
- GRIER, G. 1990: The Shape of the Future. Greater Washington's Population Now to the Year 2000. Greater Washington Research Center. Washington D. C.
- GRIGSBY, W. G. 1966: A General Strategy for Urban Renewal. In: WILSON, J. Q. (Hg.): Urban Renewal: The Record and the Controversy. Cambridge, Mass., S. 624 - 663.

- GUSKIND, R. und PEIRCE, N. R. 1988: Faltering Festivals. In: National Journal. Sept. 17, S. 2307 - 2311.
- HAAR, CH. 1984: The Joint Venture Approach to Urban Renewal: From Model Cities to Urban Enterprise Zones. In: BROOKS, H./LIEBMAN, L./SCHELLING, C. S. (Hg.): Public-Private Partnerships. Boston. S. 63 - 88.
- HAAR, CH. M. 1975: Between the Idea and the Reality: A Study in the Origin, Fate and Legacy of the Model Cities Program. Boston.
- HACKER, A. 1993: Two Nations. Black and White, Seperate, Hostile, Unequal. New York.
- HÄUßERMANN, H. und SIEBEL, W. 1987: Neue Urbanität. Frankfurt/M.
- HAHN, B. 1993: Zur Situation der Schwarzen in den USA. Vortrag im Arbeitskreis USA. Deutscher Geographentag, Bochum, v. 3.10.
- HALL, J. S. 1986: Retrenchment in Phoenix, Arizona. In: PETERSON, G. E. und LEWIS, C. W. (Hg.): Reagan and the Cities. Washington D. C.. S. 185 - 208.
- HALL, P. 1980: Great Planning Disasters. London.
- HAMMER, SILER, GEORGE ASSOCIATES 1991: Atlanta Metropolitan Area, Urban Land Institute Market Profile 1991. Atlanta.
- HANKE, S. H. (HG.) 1987: Prospects for Privatization. In: Proceedings of the Academy of Political Science 36 (3).
- HARMON ASSOCIATES, INC. und CENTRAL ATLANTA PROGRESS 1985: Atlanta CBD Housing/Mixed Use Study. Final Summary Report. Market and Financial Feasibility. Site Planning and Recommended Implementation Program. Washington D. C. und Atlanta.
- HARRIS, Y. V. 1980: The Uniform Relocation Act: Eligibility Requirements for Relocation Benefits. In: Urban Law Annual 19, S. 207 - 222.
- HARRISON B. und B. BLUESTONE 1988: The Great U-Turn: Corporate Restructuring and the Polarizing of America. New York.
- HARTMAN, CH. 1966: The Housing of Relocated Families. In: WILSON, J. Q. (Hg.): Urban Renewal - The Record and the Controversy. Cambridge, Mass., S. 293 - 336.
- HARTSHORN, T. 1976: Metropolis in Georgia: Atlanta's Rise as a Major Transaction Center. Cambridge, Mass.
- HARTSHORN, T. 1993: The Outer Perimeter Issues for Analysis. Research Atlanta. Policy Research Center. Georgia State University. Atlanta.
- HARTSHORN, T. und IHLANFELDT, K. 1993: The Dynamics of Change: An Analysis of Growth in Metropolitan Atlanta Over the Past Two Decades. Research Atlanta, Inc. Policy Research Center. Georgia State University. Atlanta.
- HEALD, M. 1970: The Social Responsibilities of Business: Company and Community, 1900 - 1960. Cleveland.
- HEINEBERG, H. 1986: Stadtgeographie. Paderborn.
- HEITMEYER, W. 1993: Gewalt sucht sich Parolen. Interview mit dem Soziologie-Professor Wilhelm Heitmeyer. In: Der Stern, v. 9. Juni, S. 29.

- HENSON, M. D. UND KING, J. 1982: The Atlanta Public-Private Romance: An Abrupt Transformation. In: Fosler, R.S. und R. Berger (Hg.) op. cit., S. 293-338.
- HERBES, J. 1982: Administration Seeks to Cut Aid to the Cities, Charging it is Harmful. In: New York Times v. 20.6.
- HIRSCHMAN, A. O. 1982: Shifting Involvements. Private Interests and Public Action. Princeton.
- HIRSCHMAN, A. O. 1990: A Rebuttal to Critics of Social Welfare. In: Dialogue 87 (1), S. 48 - 53.
- HOLTFRERICH, C.-L. 1990: Reaganomics und Weltwirtschaft. In: KNAPP, M. (Hg.): Transatlantische Beziehungen. Die USA und Europa zwischen gemeinsamen Interessen und Konflikt. Stuttgart. S. 37- 61.
- HOLZNER, L. 1981: Die kulturgeenetische Forschungsrichtung in der Stadtgeographie - eine nicht-positivistische Auffassung. In: Die Erde 112 (3-4), S. 173 - 184.
- HOLZNER, L. 1990: Stadtland USA - Die Kulturlandschaft des American Way of Life. In: Geographische Rundschau 42 (9), S. 468 - 475.
- HOTCHKISS, J. L. und NIEMINEN, P. K. 1993: The Problem of School to Work Transition in Metropolitan Atlanta, Part I. Research Atlanta Inc.. Policy Research Center. Georgia State University. Atlanta.
- HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON BANKING, FINANCE AND URBAN AFFAIRS, SUBCOMMITTEE ON HOUSING AND COMMUNITY DEVELOPMENT COMMITTEE Print 98 - 18, Nov. 1984: Basic Laws on Housing and Community Development. Washington D. C.
- HOUSING ACT OF 1937: (Public Law 412). Washington D. C.
- HOUSING ACT OF 1949: (Public Law 81-171). Washington D. C.
- HOUSING AND COMMUNITY DEVELOPMENT ACT OF 1974, Sec. 101 b3, c. In: House of Representatives, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs. Subcommittee on Housing and Community Development Committee Print 98 - 18, Nov. 1984: Basic Laws on Housing and Community Development. Washington D. C., S. 120.
- HOUSING AND COMMUNITY DEVELOPMENT ACT OF 1987: (Public Law 100-242) v. 5. Februar. Washington D. C.
- HOWELL, J. M. 1990: The Howell Report, Vol I. The Boston Economy, Facts, Figures and the Future. Vol. II. The Boston and Regional Economy in the 1990s. The Prospects for Economic Recovery. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- HUNTER, M. 1988: Festivals: is the Party Over? and Why Festival Centers Have Problems. In: Shopping Centers Today (Dec.)
- HUTCHESON, J. et al. 1983: Neighborhood Commercial Revitalization: Perspectives on Commercial and Residential Change in Atlanta. Atlanta.
- INTOWN BUSINESS ASSOCIATION 1987: Ponce de Leon. A Partnership Strategy for Intown Investment. Atlanta.
- JACKSON, K.T. 1981: Race, Ethnicity and Government Housing Policy in the United States, 1918 - 1968. In: STAVE, B. M.: Modern Industrial Cities: History, Policy and Survival. Beverly Hills. S. 79 - 128.

- JACKSON, R.H. 1981: Land Use in America. London.
- JACOBS, J. 1963: The Life and Death of American Cities. New York.
- JACOBS, S. S. und ROISTACHER, E. A. 1980: The Urban Impacts of HUD's Urban Development Action Grant Program or, Where's the Action in Action Grants?. In: GLICKMAN, N. J. (Hg.): The Urban Impacts of Federal Policies. Baltimore, S. 335 - 362.
- JACOBS, S. S. und WASYLENKO, M. 1981: Government Policy to Stimulate Economic Development: Enterprise Zones. In: WALZER, N. und CHICIONE, D. L. (Hg.): Financing State and Local Government in the 1980s. Cambridge, Mass.. S. 175 - 201.
- JEFFREY-JONES, R. 1988: Soziale Folgen der Industrialisierung, Imperialismus und der Erste Weltkrieg, 1890 - 1920. In: ADAMS, W. P. (Hg.): Die Vereinigten Staaten von Amerika. Frankfurt, S. 235 - 282.
- JONES, S. und WEISBROD, G. 1986: Urban Enterprise Zones: How Have the Panaceas Panned Out?. In: National Council for Urban Economic Development Commentary 10 (2), S. 16 - 21.
- JUDD, D. R. 1988: The Politics of American Cities. Private Power and Public Policy. Boston.
- JUDD, D. R. und KOPPEL, F. R. 1978: The Search for a National Urban Policy: From Kennedy to Carter. In: LOWI, TH.H. (Hg.): Nationalizing Government. Beverly Hills, S. 161 - 200.
- KASARDA, J. D. 1982: New Urban Policies for New Urban Realities. In: HELLSTERN, G.M. et al. (Hg.): Applied Urban Research. Bd. 1., Heft 2, S. 5 - 14.
- KEATING, L. und CREIGHTON, M. 1989: Non-Profit Housing Supply: The Atlanta Case. Community Design Center of Atlanta. Atlanta.
- KEATING, L. und CREIGHTON, M. 1990: Vacant, Dilapidated and Tax Delinquent Land in Twelve Atlanta Neighborhoods. Community Design Center of Atlanta. Atlanta.
- KENNEDY, R.F. 1967: To Seek a Newer World. Garden City, N.J.
- KENNEDY, M. 1988: Lessons from Community Planning in Boston. University of Massachusetts/Boston. Center for Community Planning. Boston.
- KENNEDY, M. und C. TILLY 1985: A City Called Mandela. Secession and the Struggle for Community Control in Boston. University of Massachusetts/Boston. Center for Community Planning. Boston. S. 302-327.
- KENNEDY, M./TILLY, C./GASTON, M. 1990: Transformative Populism and the Development of a Community of Color. In: KING, M. und POSNER, J. (Hg.): Dilemmas of Activism. Class, Community, and the Politics of Local Mobilization. Boston.
- KING, J. 1990: How the Boston Redevelopment Authority Got Some Respect. In: Planning 56 (5), S. 4 - 9.
- KNOX, P. L. 1991: The Restless Urban Landscape: Economic and Sociocultural Change and the Transformation of Metropolitan Washington D. C.. In: Annals of the Association of American Geographers 81 (2), S. 181 - 209.
- KOWINSKI, W. S. 1985: The Mall of America. An Inside Look at the Great Consumer Paradise. New York.
- KRUECKEBERG, D. 1985: A History of City Planning in the United States. New Brunswick, N. J.

- LADNER-BIRCH, E. 1985: Radburn and the American Planning Movement. The Persistence of an Idea. In: KRUECKEBERG, D. A.: An Introduction to City Planning in the United States. New Brunswick, N. J., S. 122 - 152.
- LADNER-BIRCH, E. und GARDNER, D. S. 1985: The Seven-Percent Solution: A Review of Philanthropic Housing, 1870 - 1910. In: Journal of Urban History 7 (4), S. 403 - 438.
- LEVINE, H. und HARMON, L. 1992: The Death of an American Jewish Community. A Tragedy of Good Intentions. New York.
- LEVINE, M. A. 1983: The Reagan Urban Policy: Efficient National Economic Growth and Public Sector Minimization. In: Journal of Urban Affairs 5, S. 17 - 28.
- LEVINSON, PH. M. und BENDICK, M. 1983: How's Business in the Reagan Era? The Perceived Impact of Federal Policies. Washington D. C.
- LEVITT, R. 1987: Cities Reborn. Washington D. C.
- LEVY, J. M. 1981: Economic Development Programs for Cities, Counties, and Towns. Greenwood, N. Y.
- LICHTENBERGER, E. 1986: Stadtgeographie - Perspektiven. Aus der Reihe: Stand und Aufgaben der Geographie. In: Geographische Rundschau 38 (7 - 8), S. 388 - 394.
- LICHTENBERGER, E. 1990: Die Auswirkungen der Ära Reagan auf Obdachlosigkeit und soziale Probleme in den USA. In: Geographische Rundschau 42 (9), S. 476 - 481.
- LOGAN, J. R. und MOLOTCH, H. L. 1987: Urban Fortunes: The Political Economy of Place. Berkeley, Calif.
- LOUIS HARRIS AND ASSOCIATES, INC. 1987: The Cushman & Wakefield Business America Real Estate Monitor. Second Survey. New York.
- LOWE, J. R. 1967: Cities in a Race with Time. New York.
- LUBOVE, R. 1962: The Progressives and the Slums. Pittsburgh.
- LUBOVE, R. 1967: The Urban Community: Housing and Planning in the Progressive Era. Englewood Cliffs, N. J.
- LUBOVE, R. 1969: Twentieth Century Pittsburgh. Pittsburgh.
- LUNG, K. L. 1985: The Job Linkage Approach to Community Development: A Study of Boston's Permanent Job Hiring Agreement. Master of City Planning Thesis. Department of Urban Studies and Planning. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge.
- MC CREA, N. E. 1986: The Arts and Downtown Development. Creating an Effective Partnership for Revitalization. Master of City Planning Thesis. School of Government and Business Administration. George Washington University. Washington D. C.
- MC QUADE, W. 1966: Urban Renewal in Boston. In: WILSON, J. Q.: Urban Renewal - The Record and the Controversy. Cambridge, Mass., S. 259 - 277.
- MENEFEE, R. R. 1986: An Examination of Atlanta's Public-Private Relationships from 1979 to 1985. Thesis. Princeton University. Department of Political Sciences. Princeton. N. J.
- METROPOLITAN WASHINGTON COUNCIL OF GOVERNMENTS 1989: Effects of Future Growth on Labor and Housing. Washington D. C.

- METROPOLITAN WASHINGTON COUNCIL OF GOVERNMENTS 1992: Local Planning Activities in Metropolitan Washington. Washington D. C.
- METROPOLITAN WASHINGTON COUNCIL OF GOVERNMENTS 1991: Financing Tool for Affordable Housing-Housing Trust Funds. Survey Housing Trust Funds in the Metropolitan Region. Washington D. C.
- METROPOLITAN WASHINGTON COUNCIL OF GOVERNMENTS, DEPARTMENT OF METROPOLITAN DEVELOPMENT AND INFORMATION RESOURCES 1991: Economic Trends in Metropolitan Washington. Washington D. C.
- METROPOLITAN WASHINGTON COUNCIL OF GOVERNMENTS, DEPARTMENT OF METROPOLITAN DEVELOPMENT AND INFORMATION RESOURCES 1992: Local Planning Activities in Metropolitan Washington. Washington D. C.
- MEYERSON, M. E. und BANFIELD, C. E. 1955: Politics and Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago. London.
- MIDTOWN BUSINESS ASSOCIATION 1987: Atlanta's Midtown. Development Guidelines. Atlanta.
- MITCHELL, G. 1987: Ponce de Leon. An Intimate Portrait of Atlanta's Most Famous Avenue. Atlanta.
- MOLOTCH, H. L. 1987: Urban Fortunes: The Political Economy of Place. Berkeley, Cal.
- MONKONNEN, E. H. 1985: What Urban Crisis? A Historian's Point of View. In: Urban Affairs Quarterly 20 (4), S. 429 - 447.
- MÖNNINGER, M. 1990: Die verschwundene Stadt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 155. v. 7. Juli.
- MÖNNINGER, M. 1991/1992: Verschwundene Städte: Atlanta - Zukunft der Metropole? In: Public Design. Jahrbuch der Gestaltung öffentlicher Räume, Messe Frankfurt GmbH, S. 174 - 178.
- MOORE, CH. 1921: Daniel H. Burnham - Architect, Planner of Cities. Boston.
- MURRAY, CH. 1984: Losing Ground. American Social Policy 1950-1980. New York.
- MURRAY, CH. 1988: In Pursuit of Happiness and Good Government. New York.
- MURRAY, CH. 1990: In Pursuit of Happiness. In: Dialogue 87 (1), S. 41 - 47.
- NAGEL, I. 1990: The Dudley Street Neighborhood Initiative: A Case Study in Community Controlled Planning. Master of City Planning Thesis. Department of Urban Studies and Planning. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Mass.
- NATHAN, R. P. 1986: Institutional Changes under Reagan. In: PALMER, J. L. (Hg.): Perspective on the Reagan Years. Washington D. C., S. 121 - 145
- NATIONAL CAPITAL PLANNING COMMISSION 1988: Federal Programmed Capital Improvements, Employment and Building Space Trends in the National Capital Region 1977 - 1987. Washington D. C.
- NATIONAL CAPITAL PLANNING COMMISSION 1992: National Capital Planning Act of 1952, As Amended. Washington D. C.
- NATIONAL CAPITAL PLANNING COMMISSION 1992: The National Capital Planning Commission - The Federal Government's Central Planning Agency in the National Capital Region. Washington D. C.

- NATIONAL CAPITAL PLANNING COMMISSION QUARTERLY 1989: Modify Plan for Northeast Urban Renewal Area. Washington D. C.
- NATIONAL CAPITAL PLANNING COMMISSION/MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY 1989: Initiative 2050: A Challenge of Choice. A Program to Explore the Future of the Federal Establishment in the National Capital Region. Washington D. C.
- NATIONAL CONGRESS FOR COMMUNITY ECONOMIC DEVELOPMENT 1992: Changing the Odds. The Achievements of Community-Based Development Corporations. Washington D. C.
- NENNO, M. K. 1987: Reagan's '88 Budget: Dismantling HUD. In: Journal of Housing 44 (3), S. 103 - 108.
- NEW YORK TIMES 1987: Cities Turn into Entrepreneurs. v. 4. April, S. 33, 35.
- NIXON, R. 1973: The US Budget in Brief, Fiscal Year 1974. Wasington, D. C.
- OXENDINE, J. und GREENE SMITH, M. 1993: Economic Development. In: RESEARCH ATLANTA (Hg.): Election Issues '93. Policy Research Center. Georgia State University. Atlanta. S. 18 - 22.
- PACK, J. ROTHENBERG 1987: Privatization of Public Sector Services in Theory and Practice. In: Journal of Policy Analysis and Management 6 (4), S. 523 - 540.
- PALLEY, M. L. und PALLEY, H. A. 1977: Urban America and Public Policies. Lexington, Mass.
- PALM, R. 1981: The Geography of American Cities. New York.
- PALMER, J. L. und SAWHILL, I. V. (Hg.) 1982: The Reagan Experiment: An Examination of Economic and Social Policies under the Reagan Administration. Washington D. C.
- PEIRCE, N. S. und STEINBECK, C. 1992: Corrective Capitalism - Enterprising Communities. New York. (Ford Foundation).
- PEISER, R. 1990: Who Plans America? Planners or Developers?. In: Journal of the American Planning Association 56, 4, S. 496 - 503.
- PENNSYLVANIA AVENUE DEVELOPMENT CORPORATION 1986: The Pennsylvania Avenue Development Plan 1974. Washington D. C.
- PENNSYLVANIA AVENUE DEVELOPMENT CORPORATION 1989: Development Policies and Procedures. Washington D. C.
- PENNSYLVANIA AVENUE DEVELOPMENT CORPORATION 1990: Amendments to the Pennsylvania Avenue Plan. Washington D. C.
- PENNSYLVANIA AVENUE DEVELOPMENT CORPORATION 1992: Fact Sheet on Business Aspects of Pennsylvania Avenue Development. Washington D. C.
- PENNSYLVANIA AVENUE DEVELOPMENT CORPORATION 1992: Title 40 USCS Sections 871 - 885, as amended P. L. 98 - 141 Chapter 19 Capitol and White House Pennsylvania Avenue Development. Washington D. C.
- PERLOFF, H. S. et al. 1975: Modernizing the Central City: New Towns In town and Beyond. Cambridge, Mass.
- PERLOFF, H. S. 1980: Planning the Post-Industrial City. Washington D. C.

- PETERSON, G. E. und LEWIS, C. W. 1986 (Hg.): Reagan and the Cities. Washington D. C.
- PETERSON, P. E. (Hg.) 1985: The New Urban Reality. Washington D. C.
- PETERSON, P. E./RABE, B. G./WONG, K. K. 1986: When Federalism Works. Washington D. C.
- PHILIPOTT, TH. L. 1978: The Slum and the Ghetto: Neighborhood Deterioration and Middle Class Reforms, Chicago, 1880 - 1930. New York.
- POGGE, J. und FLAX-HATCH, D. 1991: The Invisible Lenders: The Role of Residential Credit in Community Economies. In: WYDEN, P.W. und WIEWEL, W. (Hg.): Challenging Uneven Development. An Urban Agenda for the 1990s. New Brunswick, N. J.
- POSNER, J. 1989: Tent City. Creative Financing for Affordable Housing. In: Urban Land Magazine. November. S. 6-11.
- PRESIDENT'S COMMISSION FOR A NATIONAL AGENDA FOR THE EIGHTIES 1980: Perspectives and Prospects. Washington D. C.
- PRESIDENT'S COMMISSION FOR A NATIONAL AGENDA FOR THE EIGHTIES 1980: A National Agenda for the Eighties. Washington D. C.
- PRIVATE INDUSTRY COUNCIL 1986: Strategic Plan for the Private Industry Council. Atlanta.
- QUINT, A. und QUINT, M. 1991: Bundeshaushalt. In: HOLTFRERICH, C. L. (Hg.): Wirtschaft USA. Strukturen, Institutionen und Prozesse, München, S. 255 - 263.
- RAINWATER, L. 1970: Behind Ghetto Walls: Black Families in a Federal Slum. Chicago.
- RAPER, M. D. 1984: Economic Development in Metropolitan Atlanta: I. Suburban Office Growth and the Future of Downtown Atlanta. Research Atlanta Inc. Atlanta.
- RAYMOND, H. R. 1990: Dudley Square: A Public Building as a Catalyst for Urban Revitalization. Master of City Planning Thesis. Department of Urban Studies and Planning. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Mass.
- REAGAN, R. 1981: Weekly Compilation of Presidential Documents. Executive Office of the President. Washington D. C. (Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration), vom 5.10. und 24.9.
- REAGAN, R. 1981: Address by the President to a Joint Session of Congress on a Program for Economic Recovery 1981: America's New Beginning - A Program for Economic Recovery. Washington D. C.
- RECAP, NEWSLETTER OF CENTRAL ATLANTA PROGRESS 1987: 330 McGill Place Setting Records. Nr. 118. Atlanta.
- REDEVELOPMENT LAND AGENCY/DEPARTMENT OF HOUSING AND COMMUNITY DEVELOPMENT 1992: Development Sites Downtown East. Development Sites Downtown, D. C., Washington D. C.
- RESEARCH ATLANTA 1983: Commercial Revitalization in Atlanta. Atlanta.
- RESEARCH ATLANTA 1983: The Atlanta Housing Authority: An Analysis of Two Options. Atlanta.
- RESEARCH ATLANTA 1986: Neighborhood Buyouts - Balancing Conflicting Interests. Atlanta.

- RESEARCH ATLANTA 1990: Planning for Affordable Housing in Metro Atlanta. Atlanta.
- RESEARCH ATLANTA 1990: The Atlanta Report Card. 1990 Update. Atlanta.
- RESEARCH ATLANTA 1993: Perspectives on Retailing in Southwest Atlanta. Policy Research Center Georgia State University. Atlanta.
- RESEARCH ATLANTA 1993: The Dynamics of Change: An Analysis of Growth in Metropolitan Atlanta over the Past Two Decades. Atlanta.
- RESEARCH ATLANTA 1989 (Hg.): Building for the Future, Views of Four Metro Leaders. Atlanta.
- RESEARCH ATLANTA INC. 1984: Economic Development in Metropolitan Atlanta. Part II Southside Development Strategies. Atlanta.
- RESEARCH ATLANTA INC. 1986: The Impact of Local Government Programs to Encourage Minority Business Development. Research Atlanta, Inc. Policy Research Center. Georgia State University. Atlanta.
- RESEARCH ATLANTA, INC. 1993: The Problem of School to Work Transition in Metropolitan Atlanta. Part I. Policy Research Center. Georgia State University.
- RESEARCH ATLANTA INC. (Hg.) 1989: The Atlanta Report Card. Selected Trends in Metro Atlanta. Policy Research Center. Georgia State University. Atlanta.
- RESEARCH ATLANTA, INC. (Hg.) 1989: The Atlanta Report Card 1989 Update. Policy Research Center. Georgia State University. Atlanta.
- RIJS, J. A. 1902: A Ten Year's War. Account of the Battle with the Slum in New York. Boston.
- ROBINSON, CH. M. 1909: Modern Civic Art or the City Made Beautiful. New York.
- SAGALYN, L. B. 1990: Explaining the Improbable. Local Redevelopments in the Wake of Federal Cutbacks. In: Journal of the American Planning Association 56 (4), S. 429 - 441.
- SALAMON, L. M. 1984: Nonprofit Organizations: The Lost Opportunity. In: PALMER, J. L. und SAWHILL, I. V. (Hg.): The Reagan Record. An Assessment of America's Changing Domestic Priorities. Cambridge, Mass., S. 261 - 285
- SALAMON, L. M. und A. ABRAMSON 1982: The Nonprofit Sector. In: PALMER, J. L. und SAWHILL, I. V. (Hg.): The Reagan Experiment: An Examination of Economic and Social Policies under the Reagan Administration. Washington D. C., S. 219 - 243.
- SANTORO, D. und J. AVAULT 1992: City of Boston 1991 Housing Market Rents Survey from the Sunday Globe. Boston Redevelopment Authority. Boston.
- SAVAS, E. S. 1982: Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government. Chatham, N. J.
- SAVAS, E. S. 1983: A Positive Urban Policy for the Future. In: Urban Affairs Quarterly 18 (4), S. 447 - 453.
- SCHLESINGER, A. JR. 1986: The Cycles of American History. Boston.
- SCHLESINGER, A. JR. 1992: The Disuniting of America: Reflections of a Multicultural Society. New York

- SCHNEIDER-SLIWA, R. 1989: Großstadtpolitik in den USA vor und unter der Reagan-Administration und die Central City-Suburb Disparität. In: *Die Erde* 120 (4), S. 253 - 270.
- SCHNEIDER-SLIWA, R. 1993: Kernstadtkrise USA: Zur Großstadtpolitik des Bundes und Permanenz eines amerikanischen Dilemmas. In: *Die Erde* 124 (3), S. 253 - 265.
- SCHNEIDER-SLIWA R. 1994: Kernstädte - Nährboden der Gewalt. In: JOAS, H. und KNOBL, W (Hg.): *Gewalt in den USA*. Frankfurt/M., S. 21 - 47.
- SCHOOL OF GOVERNMENT AND BUSINESS ADMINISTRATION, Department of Urban and Regional Planning, George Washington University 1989: Columbia Heights. Community Planning und Design Project Team. Washington D. C.
- SCOTT, J. W. 1992: *The Challenge of the Regional City: Political Tradition, the Planning Process and their Roles in Metropolitan Growth Management*. Berlin.
- SCOTT, M. 1969: *American City Planning Since 1890*. Berkeley, Calif.
- SEELE, W. 1988: *Die Rolle der privaten und öffentlichen Hände bei der Stadterneuerung in der Bundesrepublik Deutschland*. Institut für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Rheinischen Friedrich-Wilhelms Universität Bonn. Bonn.
- SHORT, J. F. (Hg.) 1971: *The Social Fabric of the Metropolis. Contributions of the Chicago School of Urban Sociology*. Chicago.
- SIESSAREV, H. 1987: *Job Growth, Job Training, and Racial Inequality in the Metropolitan Atlanta Job Market*. Metropolitan Opportunity Project, Working Paper Nr. 1. University of Chicago.
- SMITH, D. M. 1985: *Inequality in Atlanta, Georgia, 1960-1980*. Department of Geography, University of London. In: *Occasional Paper* 25.
- SMITH, F. L. 1987: *Privatization at the Federal Level*. In: HANKE, S. H. (Hg.): *Prospects for Privatization*. Academy of Political Science. New York, S. 179 - 189.
- SOGG, W. S. und W. WERTHEIMER 1966: *Legal and Governmental Issues in Urban Renewal*. In: WILSON, J. Q.: *Urban Renewal - The Record and the Controversy*. Cambridge, Mass., S. 126 - 189.
- SPAIN, S./REID, J./LONG, L. 1980: *Housing Successions Among Blacks and Whites in Cities and Suburbs*. US Bureau of the Census, Current Population Reports, Special Studies P-23, Nr. 101. Washington D. C.
- SQUIRES, G. D. (Hg.) 1989: *Unequal Partnerships. The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*. New Brunswick, N. J.
- SQUIRES, G. D./BENETT, L./MCCOURT, K./NYDEN, PH. 1987: *Chicago, Race, Class and the Response to Urban Decline*. Philadelphia.
- STARR, P. 1987: *The Limits of Privatization*. In: HANKE, S. H. (Hg.): *Prospects for Privatization*. Academy of Political Science. New York, S. 124 - 137.
- STEPHENSON, M. O. 1991: *Whither the Public-Private Partnership - A Critical Overview*. In: *Urban Affairs Quarterly* 27 (1), S. 109 - 127.
- STERNLIEB, G. 1971: *The City as Sandbox*. In: *Public Interest*, 25, S. 14 - 21.
- STERNLIEB, G./BURCHELL, R. W./WILHELM, CH. M. 1986: *The City in a National Economic Context*. In: Sternlieb, G. (Hg.): *Patterns of Development*. New Brunswick, N. J., S. 97 - 108.

- STERNLIEB, G. und HUGHES, J. W. 1980: The "Two-Cities" Phenomenon. In: dies. (Hg.): America's Housing, Prospects and Problems. New Brunswick, N. J., S. 177 - 184.
- STERNLIEB, G. und HUGHES, J. W. 1986: The Uncertain Future of the Central City. In: Sternlieb, G. (Hg.): Patterns of Development. New Brunswick, N. J., S. 109 - 121.
- STERNLIEB, G. und LISTOKIN, D. 1986: Housing: A Review of Past Policies and Future Directions. In: STERNLIEB, G. (Hg.): Patterns of Development. New Brunswick, N. J., S. 27 - 67.
- STEWMAN, S. and TARR, J. A. 1982: Four Decades of Public-Private Partnerships in Pittsburgh. In: FOSLER, R. S. und BERGER, R. A.: Public Private Partnerships in American Cities. Lexington, Mass., S. 59 - 128.
- STONE, C.M./WHELAN, R. K./MURIN, W. J. 1986: Urban Policy and Politics in a Bureaucratic Age. Englewood Cliffs, N. J.
- STONE, C. N. 1989: Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988. Lawrence, Kansas.
- STRATEGIC MAPPING INC. 1990: US Census Bureau Summary Tape Files Subsets: Demographic Basics Package, Housing Characteristics, Income Basic Package, Education and Occupation Package.
- SUNDQUIST, J. L. 1984: Privatization: No Panacea for What Ails Government. In: Brooks, H./Liebman, L./ Schelling, C. S. (Hg.): Public-Private Partnerships: New Opportunities for Meeting Social Needs. Cambridge, Mass.
- SWANSTROM, T. 1988: Urban Populism, Uneven Development and the Space for Reform. In: Cummings, S. (Hg.): Business Elites and Urban Development: Case Studies and Critical Perspectives. Albany, N. Y., S. 121 - 152.
- TAEUBER, K. E. 1975: Racial Segregation. The Persisting Dilemma. In: Annals of the American Academy of Political and Social Science 422, S. 87 - 96.
- TAYLOR, C. 1986: South Atlanta Land Trust: Renewing a Neighborhood. In: Community Economics 11, S. 1, 3.
- TOCQUEVILLE, A. DE 1835/1840: Über die Demokratie in Amerika. (Auflage von 1985). Stuttgart.
- TROTTER, M. 1993: Education. In: Research Atlanta, Inc. (Hg.): Election Issues '93. Policy Research Center. Georgia State University. Atlanta.
- UNITED STATES GOVERNMENT 1990: Public Papers of the Presidents of the United States, George Bush 1989. Bd. 1. Washington D. C.
- UNITED STATES INFORMATION SERVICE, AMERIKADIENST - SONDERDIENST 1993: Amtsantritt Präsident Clinton: USA müssen weiterhin Herausforderungen im Ausland bewältigen. Rede des neuen Präsidenten bei seiner Amtseinführung am 20. 1. 1993. Amerikanische Botschaft. Bonn.
- UNITED STATES INFORMATION SERVICE, US Policy Information and Texts Nr. 18, Clintons Outlines his New Direction, Economic Program. Rede vor dem Congress, 17. 2. 1993. Amerikanische Botschaft. Bonn.
- URBAN AND REGIONAL POLICY GROUP Report von 1978. Sect. P - 5. A New Partnership to Conserve America's Communities - A National Urban Policy. USHUD National Urban Policy Report 1978 : 91. Washington D. C.

- URBAN LAND INSTITUTE 1991: Boston Metropolitan Area 1991. Report von R. Kasvinsky, L. McCall/ Grubb & Ellis Inc. In: Dass. Market Profiles. Washington D. C.
- URBAN LAND INSTITUTE 1984: Revitalizing Downtown Retailing. In: Carr, J. H. (Hg.) Crisis and Constraint in Municipal Finance. New Brunswick, N. J.
- URBAN STUDY INSTITUTE (Hg.) 1991: Overview of the 1991 Session of the Georgia General Assembly. Atlanta.
- URBAN STUDY INSTITUTE (Hg.) 1991: Vocational Education and Employment Training Programs in Fulton County and the City of Atlanta. Atlanta.
- URBAN STUDY INSTITUTE, INC. 1985: Homelessness in Atlanta: The Local, State and Federal Response. Atlanta.
- US BUREAU OF THE CENSUS 1991: State and Metropolitan Area Data Book 1991 und dass. 1986 State and Metropolitan Area Data Book 1986. Washington D. C.
- US BUREAU OF THE CENSUS 1992: The Black Population in the United States, March 1991. Washington D. C.
- US BUREAU OF THE CENSUS 1992: Statistical Abstracts of the United States 1992. Washington D. C.
- US BUREAU OF THE CENSUS, CURRENT POPULATION REPORTS CONSUMER INCOME. Series P60, Nr. 147 1983: Characteristics of the Population Below the Poverty Level. Nr. 158 1987: Poverty in the United States 1985 und Nr. 181 1992: Poverty in the United States 1991.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND COMMUNITY DEVELOPMENT, OFFICE OF COMMUNITY DEVELOPMENT AND PLANNING 1987: Consolidated Report to Congress on Community Development Programs, Executive Summary. Washington D. C.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT (HUD) 1982: The President's 1982 National Urban Policy Report. HUD S-702-1. Washington D. C.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT 1986: The President's National Urban Policy Report. HUD-PDR 1068. Washington D. C.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT 1987: HUD Programs and Services for the Homeless under the Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act (P.L. 100 - 77). Washington D. C.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT 1987: Office of Community Planning and Development. Executive Summary. Washington D. C.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT 1989: Hope, Homeownership and Opportunity for People Everywhere. Washington D. C.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT 1991: Programs of HUD 1989-1990. Washington D. C.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, OFFICE OF POLICY DEVELOPMENT AND RESEARCH 1982: An Evaluation of the UDAG Program. USHUD PDR-694. Washington D. C.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, OFFICE OF POLICY DEVELOPMENT AND RESEARCH 1984: A Report to the Secretary on the Homeless and Emergency Shelters. Washington D. C.

- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, OFFICE OF POLICY DEVELOPMENT AND RESEARCH 1986: The President's National Urban Policy Report 1986. Washington D. C.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT: Reform Act of 1989 (Public Law 101-235), 15. 12. 1989: bes. Sec. 121,122. Washington D. C.
- US DEPARTMENT OF LABOR, BUREAU OF LABOR STATISTICS 1992: Geographic Profile of Employment and Unemployment 1991 und dass. 1989: Geographic Profile of Employment and Unemployment 1982. Washington D. C.
- VEILLER, L. und FOREST, R. W. DE (Hg.) 1903: The Tenement House Problem. 2 Bde. New York.
- VERGARA, C. J. 1991: Big Apple Follies. In: Planning 57 (7), S. 28 - 29.
- VERGARA, C. J. 1991: New York's New Ghettos. In: Nation. 252 v. 17. Juni, S. 804 - 810.
- VOLLMAR, R. 1983: Urban Renewal in Boston. Ein Beispiel für außereuropäische Stadterneuerung. Geographische Rundschau. 35. Jg., H.4. S. 152 - 160.
- WALKER, T. 1989: Atlanta Strives to Stay Brave and Beautiful. In: Journal of the American Planning Association 4, S. 4 - 32.
- WALL STREET JOURNAL 1987: Price of Progress, Cities are Pressured to Make Developers Share their Wealth. v. 10. März.
- WARNER, S. BASS 1968: The Private City: Philadelphia in Three Periods of its Growth. Philadelphia.
- WASHINGTON POST 1987: Shadow Governments. v. 14. Juni.
- WASHINGTON POST 1991: Carr Co. Opposes District's Living Downtown Policy. Developer Doesn't Want Housing in Project. v. 16. März.
- WASHINGTON POST 1991: Community Covenants-Home Rules. Owners Respect/Resent Regulations. v. 2. November.
- WASHINGTON POST 1991: Congress Overrules D.C.-Blocks Project. v. 7. März.
- WASHINGTON POST 1991: Drawing the Line on Developer's Dollars. D.C. Exchanges of Zoning Variances for Aid Coming Under Fire'. v. 16. November.
- WASHINGTON POST 1991: Hanging On/Hope in Columbia Heights - Clean up Needed to Revitalize Neighborhood. v. 9. Februar.
- WASHINGTON POST 1991: Making Over 14th Street NW. Project Yields Ideas to Make Blighted Corridor More Attractive. v. 27. Juni.
- WASHINGTON POST 1991: Metro Brings Despair/Hope. Shaw Paid Heavy Price Waiting for Green Line. v. 6. Mai.
- WASHINGTON POST 1991: Seventh Street Corridor Renewed and Transformed. v. 25. Mai.
- WASHINGTON POST 1991: Store Wars: Lost if Not Leased. Retail Overbuilding Leaves Developers in a Race to Rent Out. v. 15. April.
- WASHINGTON POST 1991: Suburbs Support Cheaper Housing, But in Someone Else's Backyard. v.12. November.

- WASHINGTON POST 1991: The Fading American Dream - Why Affordable Housing Isn't Built. Neighborhoods Block Lower-Priced Housing. v. 11. November.
- WASHINGTON POST 1991: Woodley Park - From Rural to Resplendid. v. 15. Juni.
- WASHINGTON POST 1992: Census Finds Greater Disparities between Poor, Well-Paid in Area. v. 23. April.
- WASHINGTON POST 1992: The Washington D. C. Government Needs a More Comprehensive Housing Policy. Build a Better Housing Policy, D. C. Urged. District Urged to Rethink the Process of Trading Zoning Variances for Aid. v. 30. April.
- WASHINGTON POST 1992: Vast Excess of Retail Space in the Area Should Come as No Surprise. v. 4. April.
- WEBER, M. 1958: The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. New York.
- WEBMAN, J. A. 1981: UDAG - Targeting Urban Economic Development. In: Political Science Quarterly 96, S.189 - 207.
- WEYANDT, TH. 1992: Outline for Each Cluster Plan. Research Atlanta, Inc. Policy Research Center. Georgia State University. Atlanta.
- WHARTON, D. M. 1990: Boston's Job Training Linkage Program: A New Tool for Developing Alternative Employment Training Strategies? Master of City Planning Thesis. Department of Urban Studies and Planning. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Mass.
- WHITE, D. F. und T. J. CRIMMINS 1980: How Atlanta Grew: Cool Heads, Hot Air, and Hard Work. In: HAMER, A. M. (Hg.): Urban Atlanta, Redefining the Role of the City Atlanta. Georgia State University, Atlanta.
- WHYTE, W. H. 1988: City-Rediscovering the Center. The Rise and Fall of Incentive Zoning. New York.
- WILLIAMS, R. M. 1977: Saving our Cities: Facelift for Detroit. In: Saturday Review 4. v. 14. Mai, S. 6 - 11.
- WILSON, D. E. 1980: The National Planning Idea in US Public Policy: Five Alternative Approaches. Boulder, Col.
- WILSON, W. H. 1985: Moles and Skylarks. In: Krueckeberg, D. A. (Hg.): Introduction to Planning History in the United States. New Brunswick, N.J.. S. 88-122.
- WILSON, W. J. 1987: The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy. Chicago.
- WOLMAN, H. 1986: The Reagan Urban Policy and Its Impacts. In: Urban Affairs Quarterly 21 (3), S. 311 - 335.
- WOOD, E. E. 1935: Slums and Blighted Areas in the United States. Washington D. C.
- YOUNG, A.: Bürgermeister von Atlanta 1982 - 1989. zit. im San Francisco Examiner and Chronicle. v. 8. Juli 1979.
- ZEITZ, E. 1979: Private Urban Renewal. Lexington, Mass.
- ZORBAUGH, H. 1929: The Gold Coast and the Slum. A Sociological Study of Chicago's Near North Side. Chicago.